

## Osservatorio sulla legislazione



Camera dei deputati  
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2009 sulla legislazione  
tra Stato, Regioni e Unione europea

Allegato alla nota di sintesi:  
analisi di 16 politiche pubbliche tra Stato, autonomie  
e Unione europea

*Edizione provvisoria*

XVI LEGISLATURA – 30 OTTOBRE 2009

*L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione, gestendo un'apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.*

*A partire dal 1998, con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione, che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).*

*Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca.*

*La parte relativa alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera.*

*Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale, l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità.*

*L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR, diretto dal prof. Antonio D'Atena, ha curato la parte "Tendenze e problemi della legislazione regionale"; l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni.*

# Sommario

## **TOMO PRIMO**

### **PARTE I**

- Nota di sintesi: La riarticolazione territoriale delle politiche pubbliche nazionali ed il ruolo delle Assemblee legislative
- Allegato: Analisi di sedici politiche pubbliche tra Stato, Autonomie e Unione europea

*(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*

## **TOMO SECONDO**

### **PARTE II**

Tendenze e problemi della legislazione regionale

*(a cura del CNR, Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini")*

### **PARTE III**

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel processo di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione

*(a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)*

### **PARTE IV**

Dati e tendenze della legislazione statale

*(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*

### **PARTE V**

Tendenze della normativa dell'Unione europea

*(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati)*

### **PARTE VI**

L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna

*(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera della Camera dei deputati)*



---

## Indice del tomo I

ANALISI DI 16 POLITICHE PUBBLICHE TRA STATO, AUTONOMIE E  
UNIONE EUROPEA A CURA DELL'OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI\*

1. Premessa	3
2. Agricoltura	5
3. Sostegno degli apparati produttivi	15
4. Energia	21
5. Tutela dell'ambiente	43
6. Gestione dei rifiuti	50
7. Governo del territorio	56
8. Politiche abitative	64
9. Trasporto pubblico locale	70
10. Politiche attive del lavoro	77
11. Formazione professionale	83
12. Sicurezza e ordine pubblico	92
13. Immigrazione	107
14. Sanità	114
15. Servizi socio educativi	130

\* Nell'edizione definitiva del presente tomo saranno inclusi anche gli approfondimenti relativi alle politiche delle infrastrutture strategiche e della protezione civile.





**ANALISI DI 16 POLITICHE PUBBLICHE TRA STATO,  
AUTONOMIE E UNIONE EUROPEA**

*a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati*



## 1. Premessa

Vengono qui presentati i risultati di una ricerca sul campo condotta dai Dipartimenti del Servizio Studi della Camera dei deputati per ricostruire gli assetti di *governance* e gli snodi istituzionali consolidatisi in alcune politiche pubbliche. L'attenzione è stata focalizzata sui seguenti settori:

- l'agricoltura, che costituisce oggetto di trasferimenti di competenze e di rivendicazione da parte regionale ben prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V;
- l'ampio settore delle attività produttive, dove la ricerca ha riguardato in particolare i temi dell'energia e del sostegno agli apparati produttivi;
- la tutela dell'ambiente, con particolare riguardo alla gestione dei rifiuti. Si tratta di una materia che l'art. 117 della Costituzione ascrive alla competenza esclusiva dello Stato ma dove è tradizionalmente incisivo il ruolo regionale e del sistema delle autonomie;
- il governo del territorio, dove pure è tradizionalmente rilevante il ruolo delle Regioni;
- l'edilizia residenziale pubblica, settore nel quale fin dal 1976 la Corte costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di una competenza legislativa regionale che si intreccia con competenze legislative statali, in un riparto suscettibile di essere interpretato in maniera dinamica, fermo restando il principio di leale collaborazione;
- il trasporto pubblico locale, che rientra tra le competenze residuali delle Regioni ma confina con altre materie anche di competenza esclusiva dello Stato, come a titolo esemplificativo, la "tutela della concorrenza";
- la formazione e le politiche attive del lavoro, caratterizzate da un riparto di competenze che coinvolge in maniera particolarmente responsabilizzante anche le province;
- la sicurezza e l'ordine pubblico. Si tratta di un ambito nel quale si è fortemente avvertita la necessità di un coordinamento tra le istituzioni centrali e quelle regionali e locali, pur facendo capo ad una competenza esclusiva dello Stato;

- l'immigrazione, in relazione alla quale lo Stato mantiene una competenza esclusiva per le politiche di immigrazione in senso stretto, ma Regioni ed enti locali intervengono nel campo altrettanto importante delle politiche per gli immigrati, nella cornice sempre più spesso degli orientamenti comunitari;
- la sanità, che rappresenta per le Regioni parte elevatissima della spesa e dove le sperimentazioni avviate in materia di LEA e di monitoraggio delle gestioni aprono la strada anche ad altri ambiti;
- i servizi socio-educativi, dove è particolarmente evidente il meccanismo per cui gli obiettivi posti a livello comunitario rappresentano l'elemento di guida per l'articolazione della politica a livello nazionale e, a cascata, sulla base della concertazione in sede di Conferenza unificata, a livello regionale e locale.

Le schede sono per lo più ispirate ad un modello uniforme, che parte dalla cornice comunitaria per focalizzare il riparto di competenze tra livelli territoriali nell'ambito nazionale, anche sulla scorta di puntuali esemplificazioni. Gli scostamenti dal modello sono dovuti alla specificità di ciascuna materia.

La Nota di sintesi prende spunto dalle analisi qui condotte, che compendia brevemente; essa fa riferimento anche ai settori delle infrastrutture strategiche e della protezione civile, che costituiranno oggetto di approfondimento nell'edizione definitiva del presente tomo.

## 2. Agricoltura

### 2.1. Il riparto di competenze tra UE, Stato e Regioni

Sotto il profilo dell'articolazione della potestà legislativa tra UE, Stato e Regioni, la materia agricoltura, da un lato, rientra tra quelle di sicura **competenza esclusiva dell'Unione** e, dall'altro, non essendo menzionata nell'articolo 117, è astrattamente ascrivibile alla **potestà residuale regionale**. Nei fatti permangono, tuttavia, funzioni statali connesse all'influenza della normativa comunitaria e della distribuzione di compiti che essa richiede in via principale o sostitutiva. Inoltre, tutta l'area dell'agricoltura risulta fortemente connessa con alcuni settori affidati alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato (es. tutela della concorrenza, profilassi internazionale, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema).

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 12/2004, dopo aver individuato un "nocciolo duro" da assegnare alla competenza residuale regionale, che "ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione", ha riconosciuto la legittimità dell'**intervento statale** riconducendolo, per un profilo, alla materia della tutela della concorrenza e, per un altro profilo, al quadro dei rapporti dello Stato con l'Unione europea.

Nella prospettiva di una analisi delle vicende parlamentari recenti più significative per monitorare il progressivo assestamento del punto di equilibrio tra competenza principale regionale e competenze trasversali "unificanti" dello Stato in materia di agricoltura, assumono particolare rilievo, nella fase iniziale della XVI legislatura, le questioni che si sono poste in materia di **quote latte**.

La ricostruzione delle fasi nazionali di programmazione degli interventi in materia di sviluppo  **rurale**, cofinanziati dall'Unione europea, mette invece in risalto il ruolo centrale della Conferenza Stato-regioni, che si esplica, oltre che nella definizione delle priorità di intervento e nella

ripartizione delle risorse finanziarie, anche nella regolamentazione degli adempimenti a carico degli operatori.

## **2.2. Quote latte**

L'applicazione del sistema comunitario delle quote latte è stato storicamente segnato da continui "splafonamenti" della quota produttiva assegnata al nostro Paese e da un vasto contenzioso accumulato nelle sedi giudiziarie (contenzioso che, adducendo la non coerenza della normativa statale con quella comunitaria, aveva di fatto determinato la sospensione dell'applicazione del prelievo ).

In questa situazione il **decreto-legge n. 49 del 2003**, convertito con modificazioni dalla legge 30 maggio 2003, n. 119, ha introdotto una riforma organica della normativa sull'applicazione del prelievo supplementare nel settore lattiero caseario, incentrata su un assetto delle competenze istituzionali che attribuisce alle regioni ed alle province autonome (articolo 1 del D.L. n. 49/2003) la competenza per gli adempimenti relativi al regime del prelievo e per le relative funzioni di controllo. In particolare, alle **regioni** e alle **province autonome** sono affidati:

- la gestione del sistema del prelievo supplementare ed i relativi controlli;
- l'irrogazione delle sanzioni amministrative con acquisizione dei relativi proventi;
- la riscossione coattiva mediante ruolo del prelievo non versato.

L'art. 10 del D.L. n. 49/2003 ha definito altresì le modalità di riparto dei nuovi quantitativi globali eventualmente assegnati all'Italia dalla UE, stabilendo che il riparto fra le regioni è disposto con decreto del ministro agricolo sentita la conferenza Stato-regioni, e che le regioni provvedano in autonomia all'assegnazione delle maggiori quote alle aziende, nel rispetto di alcuni criteri generali.

Rispetto al quadro delle competenze così definito il **Decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, Misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario** ha operato un intervento fortemente innovativo.

Con tale decreto, è stata disciplinata l'assegnazione alle aziende produttrici di latte dell'aumento della quota nazionale attribuita all'Italia risultante:

- dal Regolamento (CE) n. 248/2008 del Consiglio, del 17 marzo 2008, che ha modificato il regolamento (CE) n. 1234/2007 attribuendo a tutti gli Stati membri un aumento del 2% della quota nazionale;
- dall'accordo politico definito il 20 novembre 2008 in sede di Consiglio dei Ministri dell'U.E. sulla cd. verifica dello stato di salute (*health check*) della Politica agricola comune, poi trasfuso nel regolamento (CE) del 19 febbraio 2009, n. 72/2009 del Consiglio, che accorda all'Italia una maggiorazione del 5% in unica soluzione nel 2009.

A conclusione di un lungo dibattito, nel quale ha assunto particolare rilievo la posizione espressa dalle regioni, il provvedimento, che rischiava di non essere convertito in legge nel previsto termine di sessanta giorni, è stato fatto confluire nel **D.L. 10 febbraio 2009, n. 5** *Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseari* che è stato convertito nella legge n. 33/09.

Il nuovo articolo 10-bis, inserito dal D.L. n. 4/2009 come novella nel D.L. n. 49/2003, stabilisce in deroga rispetto a quanto previsto al riguardo dalla normativa vigente, sia per la procedura che per i criteri della assegnazione, che gli aumenti della quota nazionale risultanti dalle disposizioni prima citate, anziché essere ripartiti tra le regioni e da queste rassegnati alle aziende, siano attribuiti alla riserva nazionale e quindi assegnati (dal Commissario istituito dal successivo art. 4, comma 5 del D.L. n. 4/2009) prioritariamente alle aziende che nel periodo 2007/2008 abbiano realizzato consegne eccedenti rispetto alla propria quota e che risultino ancora in produzione nella campagna di assegnazione.

Secondo la relazione illustrativa, la scelta di derogare alla procedura ordinaria di riparto e di indicare nuove priorità per l'assegnazione delle nuove quote "ha come fondamentale obiettivo quello di utilizzare gli aumenti della quota nazionale ottenuti dalla Unione europea per conseguire un effettivo riequilibrio tra quota e produzione per le aziende che si trovano, allo stato attuale, in una situazione strutturale di

impossibilità di mantenere la produzione entro i limiti della quota di cui dispongono e, contemporaneamente, di sopportare l'onere delle sanzioni connesse agli esuberi produttivi senza danni irreversibili per la propria redditività, o addirittura per la propria sopravvivenza"; ciò, prosegue la relazione, "cercando di evitare che la distribuzione degli incrementi di quota ottenuti, anziché riequilibrare le situazioni critiche e il delta complessivo tra quota e produzione, si traduca in un incremento di produzione senza riduzione degli esuberi, come già avvenuto, in passato, in occasione dell'aumento ottenuto dall'Italia nell'ambito del programma di azione "agenda 2000".

Si tratta quindi di una scelta che, allo scopo di utilizzare nel modo più efficace possibile le maggiori quote assegnate all'Italia per risolvere alla radice il problema degli esuberi produttivi e quello del debito accumulato dagli splafonatori, da un lato comprime fortemente le competenze delle regioni e dall'altro assegna prioritariamente le nuove quote a chi ha utilizzato una capacità produttiva superiore a quella legalmente assegnatagli, ponendo anche problemi di equità nei confronti di quelle imprese che hanno rispettato le regole, mantenendo la propria capacità produttiva nei limiti delle quote assegnate o acquisendo a titolo oneroso, con acquisto o affitto di quote, la possibilità di ampliarla.

Il decreto ha suscitato pertanto forti reazioni critiche, riproponendo anche un clima di tensione sul territorio purtroppo non nuovo in questa materia.

In questa situazione le regioni hanno assunto una posizione che appare particolarmente significativa in quanto esprime non tanto una difesa in senso statico delle competenze loro attribuite dalla legislazione vigente, quanto piuttosto la richiesta di una serie molto articolata di modifiche finalizzate da un lato alla tutela delle imprese che hanno operato entro le regole, regole gestite dalle regioni e rispetto alle quali quindi esse si pongono in qualche modo come garanti sul territorio nei confronti delle imprese interessate, dall'altro alla sostenibilità amministrativa del nuovo quadro normativo, utilizzando in questo senso l'esperienza accumulata nella gestione del prelievo supplementare.



Nella riunione del 26 febbraio 2009 la Conferenza dei Presidenti delle regioni ha infatti espresso sul D.L. n. 4 un parere negativo, salvo l'accoglimento di numerosi emendamenti che, secondo il documento approvato dalla Conferenza, *“tendono a una riformulazione del decreto secondo principi di equità nei confronti dei produttori in regola con gli obblighi di versamento pur mantenendo l'impegno di attribuire nuovi quantitativi agli esuberanti produttivi (che peraltro riguarda solo il bacino assegnato con il Reg. 72/09 e non quello assegnato con il Reg. 248/08). Il decreto inoltre deve limitare al minimo le modifiche alla 119/2003, circoscrivendole alla parte in cui si definiscono i criteri per l'attribuzione delle nuove assegnazioni e della rateizzazione e ad effetti direttamente derivanti da questi. Soprattutto non deve introdurre modifiche a regole già fissate per il periodo in corso”*.

Le modifiche proposte dalle regioni, in gran parte accolte durante l'iter parlamentare del decreto, si sono indirizzate lungo due linee principali:

- introdurre elementi di ulteriore garanzia per assicurare che l'assegnazione delle nuove quote agli splafonatori si accompagni in modo certo e definitivo alla estinzione delle passività pregresse: fondamentale in questo senso la norma sulla rinuncia ai contenziosi in essere quale condizione per l'accettazione della domanda di rateizzazione e quindi per l'assegnazione delle nuove quote;
- disporre interventi positivi per le imprese che hanno rispettato le regole, sia modificando l'ordine di priorità per le nuove assegnazioni, rivalutando in particolare la posizione delle imprese affittuarie di quota ed eliminando la soglia minima di sfioramento del 5%, sia aumentando le risorse finanziarie a disposizione per interventi in favore delle imprese che hanno acquistato in passato quote di produzione.

### **2.3 La programmazione degli interventi per lo sviluppo rurale**

Nell'ambito della riforma di medio-termine della politica agricola comunitaria (PAC), il **Regolamento (CE) del Consiglio n. 1698 del 20 settembre 2005** ha dettato le nuove disposizioni in materia di sostegno allo sviluppo rurale da parte dell'apposito Fondo europeo (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale -FEASR).

Gli interventi del FEASR si basano su una articolata procedura di programmazione che prevede (art. 11 del Reg. n. 1698/2005) la presentazione da parte di ciascuno Stato membro, sulla base degli orientamenti comunitari, di un piano strategico nazionale (PSN), da attuarsi mediante specifici programmi di sviluppo rurale (PSR), la cui definizione compete, nell'ordinamento italiano, alle regioni ed alle province autonome.

I **piani strategici nazionali** sono pertanto lo strumento per realizzare nella programmazione del FEASR il **coordinamento tra priorità comunitarie, nazionali e regionali**.

Per quanto riguarda la definizione delle priorità in sede comunitaria, Il documento da ultimo trasmesso alla Commissione Europea individua i seguenti **obiettivi prioritari** per ciascuno degli assi di intervento previsti dal Regolamento n. 1698/2005.

ASSI PRIORITARI	OBIETTIVI PRIORITARI DI ASSE
<p>ASSE I Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale</p>	<p>Promozione dell'ammmodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere</p>
	<p>Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale</p>
	<p>Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche</p>
	<p>Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale</p>
<p>ASSE II Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale</p>	<p>Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale</p>
	<p>Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde</p>
	<p>Riduzione dei gas serra</p>
	<p>Tutela del territorio</p>

ASSI PRIORITARI	OBIETTIVI PRIORITARI DI ASSE
ASSE III Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale	Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione
	Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali
ASSE IV LEADER	Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale
	Valorizzazione delle risorse endogene dei territori

Tali obiettivi sono definiti in stretto collegamento con le priorità comunitarie indicate dagli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013). Per ciascuno degli assi e dei relativi obiettivi è poi riportata una griglia di indicatori di risultato e di impatto, sulla base dei quali verranno valutati e verificati i programmi regionali.

In relazione ai **piani strategici nazionali**, il Reg. n. 1698/2005 (art. 11, comma 3) prevede che ciascuno di essi comprenda:

- un'analisi della situazione economica, sociale e ambientale e del potenziale di sviluppo;
- la strategia scelta per l'azione congiunta della Comunità e dello stato membro interessato, evidenziando la coerenza delle scelte operate con riferimento agli orientamenti strategici comunitari;
- le priorità tematiche e territoriali dello sviluppo rurale nell'ambito di ciascun asse, inclusi i principali obiettivi quantificati e gli indicatori pertinenti per la sorveglianza e la valutazione;
- un elenco dei programmi di sviluppo rurale destinati ad attuare il PSN e una ripartizione indicativa del FEASR tra i vari programmi;
- i mezzi predisposti per garantire il coordinamento con gli altri strumenti della politica agricola comune;

- se del caso, le risorse finanziarie stanziare per realizzare l'obiettivo di convergenza;
- l'indicazione dei provvedimenti presi e dell'importo stanziato per la costituzione della rete rurale nazionale di cui agli artt. 66 e 68 del medesimo Reg. n. 1698/2005.

Per quanto riguarda l'Italia, il **Piano strategico nazionale 2007-2013**, predisposto dall'apposito tavolo di concertazione istituito e coordinato dal MIPAAF, è stato approvato dalla **Conferenza Stato-Regioni** il 21 dicembre 2006 e quindi notificato alla Commissione Europea, che in data 12 gennaio 2007 ha dichiarato ricevibile il documento ed avviato il negoziato sui programmi regionali.

Il PSN è stato definitivamente **approvato** in sede di Conferenza Stato-Regioni nella seduta dell'1 agosto 2007 e conseguentemente notificato alla Commissione europea, che ne ha **confermato la ricevibilità**.

Per quanto riguarda le **dotazioni finanziarie**, che ammontano, per la quota a carico del FEASR, a 8,292 miliardi di euro, è prevista la seguente ripartizione tra i vari assi:

Asse I:.....	39%;
Asse II:.....	43,2%;
Asse III:.....	14,7%;
Assistenza tecnica: .....	3,1%.
Totale.....	100%

La distribuzione delle predette risorse tra le regioni e le province autonome è stata definita in sede di Conferenza Stato-Regioni, secondo quanto riportato nella seguente tabella.

**I PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE E L'ALLOCAZIONE FINANZIARIA***(valori in euro)*

Programmi 2007-2013	Assegnazioni FEASR	Stato + Regioni	Spesa pubblica
1 Abruzzo	168.911.000	214.977.637	383.888.637
2 Prov. Aut. di Bolzano	137.575.000	175.095.455	312.670.455
3 Emilia-Romagna	411.251.000	523.410.365	934.661.365
4 Friuli Venezia Giulia	108.773.000	138.438.363	247.211.363
5 Lazio	288.384.000	367.034.182	655.418.182
6 Liguria	106.047.000	170.514.772	276.561.772
7 Lombardia	395.949.000	503.807.697	899.756.697
8 Marche	202.320.000	257.498.182	459.818.182
9 Piemonte	394.500.000	502.090.911	896.590.911
10 Toscana	369.210.000	469.903.635	839.113.635
11 Prov. Aut. di Trento	100.652.000	155.501.361	256,153.361
12 Umbria	334.430.000	425.638.182	760.068.182
13 Valle d'Aosta	52.221.000	66.463.090	118.684.090
14 Veneto	402.457.000	512.217.999	914.674.999
15 Molise	85.790.000	109.187.271	194.977.271
16 Sardegna	551.250.000	701.590.908	1.252.840.908
<b>Totale Competitività</b>	<b>4.109.720.000</b>	<b>5.293.370.010</b>	<b>9.403.090.010</b>
17 Basilicata	372.650.000	275.436.958	648.086.958
18 Calabria	623.341.000	460.730.304	1.084.071.304
19 Campania	1.082.349.000	799.997.087	1.882.346.087
20 Puglia	851.327.000	629.241.696	1.480.568.696
21 Sicilia	1.211.163.000	895.148.609	2.106.311.609
<b>Totale Convergenza</b>	<b>4.140.830.000</b>	<b>3.060.554.654</b>	<b>7.201.384.654</b>
<b>Totale PSR</b>	<b>8.250.550.000</b>	<b>8.353.924.664</b>	<b>16.604.474.664</b>
<b>Rete Rurale Nazionale</b>	<b>41.459.883</b>	<b>41.459.883</b>	<b>82.919.766</b>
<b>Totale ITALIA</b>	<b>8.292.009.883</b>	<b>8.395.384.547</b>	<b>16.687.394.430</b>

Per quanto riguarda i **singoli programmi regionali di sviluppo rurale**, essi sono stati ormai adottati da tutte le Regioni, nonché approvati dalla Commissione europea.

La **Conferenza Stato-regioni** è dunque la sede centrale del **procedimento di programmazione nazionale** per quanto riguarda sia la definizione delle priorità di intervento che la ripartizione delle risorse finanziarie tra le regioni.

Questa centralità della Conferenza Stato-regioni si manifesta inoltre anche nella fase successiva di **regolamentazione degli adempimenti** a carico degli operatori.

Al riguardo appaiono particolarmente significativi i seguenti atti.

Nella riunione del 14 febbraio 2008 la Conferenza ha raggiunto l'intesa sul documento del ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali recante **"Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale e ad interventi analoghi"**.

Si tratta di un documento finalizzato a stabilire una disciplina unitaria a livello nazionale sull'ammissibilità delle spese connesse all'utilizzazione dei fondi per gli interventi di sviluppo rurale, allo scopo di uniformarne le procedure con quelle previste per le risorse recate da altre disposizioni comunitarie che prevedono regimi di aiuto assimilabili, nonché a consentire alle regioni e province autonome la conseguente predisposizione dei bandi di gara da espletarsi con criteri e modalità omogenei. Il documento, oltre ai principi generali sull'ammissibilità delle spese, esamina le condizioni di ammissibilità specifiche per alcune tipologie di spesa e le spese non ammissibili, ed è corredato di schede tecniche relative alle principali tipologie di intervento.

Il 20 marzo 2008 la Conferenza Stato-regioni ha poi approvato il documento **"Sistema nazionale di monitoraggio per lo sviluppo rurale"**, con il quale sono state definite le informazioni minime comuni di monitoraggio che dovranno essere raccolte e trasmesse da ogni Stato membro per ogni singola operazione. La necessità di soddisfare le richieste di informativa stabilite dalla normativa comunitaria diviene con la

nuova programmazione di assoluta priorità dal momento che, in base all'art. 26 del reg. (CE) n. 1290/05 relativo al finanziamento della politica agricola comune, i rimborsi della quota di cofinanziamento comunitario potranno essere sospesi in presenza di dati incompleti. La raccolta dei dati sarà a cura degli organismi pagatori regionali o, in mancanza della loro istituzione, dell'Agea, per confluire quindi in tempo reale in banche dati regionali i cui dati saranno a disposizione della Autorità di gestione. Le informazioni di monitoraggio dovranno quindi essere trasmesse dall'Autorità di gestione responsabile al sistema informativo gestito dall'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) del Ministero dell'Economia.

Nella stessa riunione del 20 marzo 2008 la Conferenza ha altresì espresso parere favorevole sullo **schema di convenzione tra l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e le regioni per la gestione delle domande di pagamento** nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013. Si tratta di una convenzione-tipo che contiene gli elementi e le disposizioni utili in riferimento ad alcune fasi di pagamento che l'Agea può delegare alle regioni.

### 3. Sostegno degli apparati produttivi

#### 3.1 La cornice comunitaria

Le norme statali e regionali di sostegno agli apparati produttivi devono rispettare la **normativa comunitaria in materia di concorrenza e di aiuti di stato**.

La politica comunitaria sulla concorrenza intende garantire l'esistenza di una concorrenza libera e legale delle imprese nell'Unione europea, anche a vantaggio dei consumatori. Le norme comunitarie sulla concorrenza (articoli da 81 a 89 del Trattato che costituisce la Comunità europea - TCE) si articolano intorno a cinque assi principali: il divieto degli accordi e pratiche commerciali anticoncorrenziali e degli abusi di posizione dominante suscettibili di ostacolare la concorrenza in seno al mercato comune (norme *antitrust*); il controllo preventivo delle operazioni di

concentrazione, che presentano una dimensione europea allo scopo di stabilire se esse limitano la concorrenza; il controllo degli aiuti concessi dagli Stati membri che minacciano di falsare la concorrenza favorendo talune imprese o certe produzioni; l'apertura alla concorrenza di settori precedentemente controllati dai monopoli pubblici come i mercati delle telecomunicazioni, dei trasporti o dell'energia; la cooperazione con autorità di concorrenza esterne all'Unione.

### **3.2 La legislazione nazionale e il riparto di competenze tra Stato e regioni**

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale (si vedano in particolare le sent. nn. 14 e 272 del 2004, n. 175 e 242 del 2005, nn. 401, 430, 443 e 452 del 2007 nonché nn. 320 e 322 del 2008) l'attribuzione alla legislazione esclusiva dello Stato della competenza in materia di **tutela della concorrenza** (art. 117, secondo comma, lettera e) Cost.), pur non attribuendo *in toto* gli interventi in materia di sviluppo economico alla competenza dello Stato, tuttavia «evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese» (**sentenza n. 14 del 2004**).

In proposito la Corte Costituzionale, sin dalla ricordata **sentenza n. 14 del 2004**, ha chiarito che “l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali”.

Nel sistema competenziale disegnato dall'art. 117 Cost., la materia della “tutela della concorrenza” si caratterizza dunque per la natura



funzionale (individuando, più che degli oggetti, delle finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata) e vale a legittimare l'intervento del legislatore statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale (in questo senso v. in particolare la **sentenza n. 345/2004**).

In questo contesto, sin dalla sentenza n. 14/2004 si è chiarito che «l'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica» per cui «solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario, (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale».

Proprio la **natura “trasversale”** della competenza statale in materia di tutela della concorrenza fa tuttavia in modo che essa “si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese” (**sentenza n. 272/2004**).

Come evidenziato dalla Corte, infatti, “l'art. 117 Cost. contempla molteplici materie caratterizzate da una palese connessione con lo sviluppo dell'economia, le quali sono attribuite sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.), sia a quella concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), o residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) delle Regioni” (**sentenza n. 165/2007**).

In presenza di un intreccio che non possa risolversi sulla base di un criterio di prevalenza di una materia, la giurisprudenza della Corte ha posto in luce la necessità di attivare procedimenti destinati ad integrare il parametro della **leale collaborazione**, in particolare attraverso il **sistema delle Conferenze** Stato-Regioni e autonomie locali, all'interno del quale “si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse locali” (**sentenza n. 31/2006**).

Un esempio del ricorso a tali procedimenti destinati ad integrare il parametro della leale collaborazione è offerto dai **progetti di innovazione industriale** (PII). L'introduzione nell'ordinamento, con l'articolo 1, commi 842 e seguenti, della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006), dei progetti di innovazione industriale conferma un approccio che, nel composito ambito dello sviluppo economico e delle attività produttive, si basa su forme di raccordo tra Stato e Regioni.

I progetti di innovazione industriale sono progetti di intervento organico miranti a favorire lo sviluppo di una specifica tipologia di prodotti e servizi ad alto contenuto di innovazione in aree strategiche per la crescita e la competitività del Paese: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per la vita, nuove tecnologie per il *Made in Italy*, tecnologie innovative per i beni culturali e turistici. Essi si inseriscono nel quadro di politiche pubbliche volte al rafforzamento della competitività del sistema produttivo anche attraverso liberalizzazioni e misure di semplificazione amministrativa e di sostegno generalizzato all'apparato produttivo, da realizzarsi prevalentemente con incentivi automatici.

I progetti, sulla base delle proposte del responsabile, vengono adottati con decreti del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e vengono trasmessi per l'approvazione (previa istruttoria) al CIPE, che è chiamato a pronunciarsi in una specifica seduta presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e alla presenza dei ministri componenti.

Il Ministro dello sviluppo economico istituisce con proprio decreto regimi di aiuto conformi alle norme comunitarie e riferisce al Parlamento e alla Conferenza Stato-Regioni in merito ai criteri di individuazione dei progetti da finanziare, sullo stato degli interventi finanziati e sul grado di raggiungimento degli obiettivi da perseguire. I progetti possono essere cofinanziati da altre amministrazioni sia statali che regionali. A tal fine la norma stabilisce che il Ministero dello sviluppo economico provveda ad assicurare – senza oneri aggiunti per lo Stato - una sede stabile di concertazione tra le amministrazioni interessate, composta dai

rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e delle amministrazioni dello Stato.

La struttura è chiamata a pronunciarsi:

- sul monitoraggio dello stato di attuazione dei progetti di innovazione industriale;
- sulla formulazione delle proposte per il riordino del sistema degli incentivi;
- sulla formulazione di proposte per gli interventi per la finanza di impresa.

Si evidenzia che sulla disciplina dei progetti di innovazione industriale è da ultimo intervenuta la legge n. 99/2009, la quale all'**art. 2, comma 13**, in aggiunta alle aree tecnologiche già previste dalla legge finanziaria 2007, individua quelle relative alla tecnologia dell'informazione e della comunicazione, all'industria aerospaziale, all'osservazione della terra e all'ambiente. Inoltre l'**art. 46, comma 1**, attribuisce al Ministro dello sviluppo economico il potere di individuare nuove aree tecnologiche, ovvero di aggiornare o modificare quelle già individuate per i suddetti progetti. Alla individuazione o alla modifica delle suddette aree il titolare del dicastero dello sviluppo economico provvederà di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti i Ministri per la semplificazione amministrativa e per la pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Un altro esempio del ricorso a procedimenti che ottemperano al principio della leale collaborazione è offerto dall'**articolo 3, comma 1**, che attribuisce al Governo il compito, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, di determinare le priorità, le opere e gli investimenti strategici di interesse nazionale, compresi quelli relativi al fabbisogno energetico, attraverso un piano, predisposto dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri competenti e d'intesa con le regioni o province autonome interessate e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281/1997, e sottoposto all'approvazione del CIPE.

Si consideri inoltre che la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di disposizioni che non ottemperavano al principio di leale collaborazione in quanto, pur vertendo su materie che avrebbero richiesto decisioni concordate tra Stato e regioni, non prevedevano un coinvolgimento delle regioni sul piano decisionale.

Difatti la Corte Costituzionale (sentenza 18 aprile-11 maggio 2007, n. 165) ha dichiarato l'illegittimità del comma 366, art. 1, L. 266/2005 (legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevedeva che le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti produttivi fossero definite (con decreto interministeriale) previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, e sentite le regioni interessate.

Il legislatore si è adeguato a tale pronuncia della Corte Costituzionale con l'art. 6-*bis*, comma 3, lett. a), del D.L. 112/2008, che ha novellato il comma 366, art. 1, L. 266/2005, al fine di prevedere appunto che il summenzionato decreto interministeriale debba essere adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, e sentite le regioni interessate<sup>1</sup>.

Inoltre, con sentenza 10-14 marzo 2008, n. 63, la Corte Costituzionale ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità del comma 853 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006), nella parte in cui non prevede che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Si consideri che al recepimento di tale pronuncia della Corte Costituzionale provvede il comma 7, art. 3, della legge n. 99/2009, che modifica il comma 853 dell'art. 1 della legge n. 296/2006, prevedendo appunto che la su menzionata delibera del CIPE sia adottata previa intesa

---

<sup>1</sup> Peraltro, l'art. 1, comma 2, della citata legge n. 99/2009, dispone l'abrogazione dell'art. 6-*bis* del D.L. 112/2008.

con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

## 4. Energia

### 4.1. La cornice comunitaria

Il settore dell'energia è caratterizzato dagli indirizzi ed obiettivi vincolanti posti dalla normativa comunitaria e dall'attuazione di tali indirizzi ed obiettivi ad opera soprattutto della legislazione nazionale e, in secondo luogo, in maniera molto più marginale, da quella regionale.

L'Unione Europea ha recentemente adottato il "pacchetto legislativo" energia-clima, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE del 5 giugno 2009 (decisione 23 aprile 2009, n. 406/2009/CE), contenente misure volte a ridurre le emissioni in atmosfera, ad incentivare l'utilizzo di fonti rinnovabili ed a recuperare efficienza energetica. Tali misure verranno trattate più avanti nella parte relativa alle energie rinnovabili.

### 4.2 La legislazione nazionale e il riparto di competenze tra Stato e regioni

Per quanto attiene alla **regolamentazione del settore energetico**, si ricorda che il terzo comma dell'art. 117 Cost. rimette alla legislazione **concorrente** tra Stato e Regioni la materia **produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia**. La Corte costituzionale, a partire dalla **sentenza n. 6 del 2004**, ha ritenuto ammissibile un intervento dello Stato con una normativa di dettaglio nel settore energetico (con riferimento al D.L. 7/2002, recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), applicando il principio della "attrazione in sussidiarietà" elaborato nella sentenza n. 303 del 2003 (c.d. sentenza Mezzanotte).

A partire da tale sentenza, la Corte costituzionale ha dato, infatti, un'interpretazione dinamica dell'attribuzione di funzioni amministrative di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, in base al quale le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni, possono

essere allocate ad un livello diverso di governo per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. L'allocazione delle funzioni amministrative ha riflessi anche sulla distribuzione delle competenze legislative. Infatti il principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. impone che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate dalla legge. Allora l'attrazione allo Stato delle funzioni amministrative comporta la parallela attrazione della funzione legislativa.

Pertanto anche se – sulla base di un'interpretazione strettamente letterale del dettato costituzionale - in una materia di competenza concorrente come l'energia, lo Stato dovrebbe limitarsi a stabilire i principi fondamentali, in virtù della capacità ascendente del principio di sussidiarietà, la normativa statale può anche presentare norme di dettaglio. La valutazione della necessità del conferimento di funzioni amministrative ad un livello superiore rispetto a quello comunale (cui spetterebbero tali funzioni in base all'art. 118, co. 1) spetta al legislatore statale ma deve essere proporzionata, non irragionevole e operare nel rispetto del principio di leale collaborazione.

In particolare, la **sentenza n. 6 del 2004** ha fissato le condizioni per il funzionamento del “principio di sussidiarietà ascendente”: perché la legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che:

1. rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni;
2. detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni;
3. risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine;
4. risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o (comunque)
5. preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

Tale impostazione è stata confermata dalla **sentenza n. 383 del 2005**, relativa alle disposizioni della L. 239/2004 di riordino del settore energetico nonché del D.L. 239/2003, recante disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica (nello stesso senso, v. anche le **sentenze n. 248 del 2006 e n. 88 del 2009**).

Il filo conduttore della sentenza è la ricognizione, sulla base dei principi affermati nella precedente sentenza n. 6/2004, dei requisiti necessari ad assicurare in concreto, in relazione alle disposizioni oggetto di impugnazione, la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione. In questa ottica la Corte ha dichiarato incostituzionali numerose disposizioni del D.L. 239/2003, nella parte in cui non prevedevano che i poteri attribuiti agli organi statali dovessero essere esercitati d'intesa, a seconda dei casi, con la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, oppure direttamente con la regione. Particolare rilievo assume poi la definizione da parte della Corte delle caratteristiche che le intese in questione debbono assumere, con il riconoscimento del carattere necessariamente paritario delle stesse.

Con la richiamata sentenza n. 383 del 2005 è stata in particolare dichiarata **l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-sexies, comma 4-bis, del D.L. n. 239 del 2003** (introdotto dall'art. 1, comma 26, L. 239/2004), che prevede che, in caso di mancato conseguimento dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti nel termine prescritto, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione, nel rispetto dei principî di sussidiarietà e leale collaborazione ed autorizza le opere, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le attività produttive, previo concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

La Corte ha infatti ritenuto che «in tema di esercizio dei poteri sostitutivi, il secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere applicato ad ipotesi, come quella prevista dalla disciplina impugnata, nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione

amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale e nella perdurante assenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dei procedimenti legislativi dello Stato.». Richiamando le precedenti sentenze n. 303 del 2003 e n. 242 e n. 285 del 2005, la Corte rileva che «tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la “chiamata in sussidiarietà” di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese “in senso forte”, ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale. L'esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l'opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. E nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni.».

Si consideri che l'**articolo 27, comma 24, lettera c), della legge n. 99/2009**, recentemente approvata, ha provveduto a sostituire la disposizione dichiarata incostituzionale, prevedendo che, in caso di mancata definizione dell'intesa con la regione o le regioni interessate, entro i 90 giorni successivi al termine prescritto, si provvede al rilascio della stessa previa intesa da concludere in un apposito comitato interistituzionale, i cui componenti sono designati, in modo da assicurare una composizione paritaria, rispettivamente dai Ministeri dello sviluppo economico, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle



infrastrutture e dei trasporti e dalla regione o dalle regioni interessate. Le regole di funzionamento del comitato sono definite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previo parere della Conferenza permanente Stato-regioni.

Ove non si pervenga ancora alla definizione dell'intesa, entro i successivi 60 giorni, si provvede all'autorizzazione con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, integrato con la partecipazione del presidente della regione o delle regioni interessate, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Tale disposizione deve essere valutata alla luce della citata sentenza della Corte costituzionale n. 383 del 2005.

Il comitato interistituzionale dovrebbe configurare quella "procedura parzialmente innovativa" auspicata dalla sentenza n. 383. In realtà dalla formulazione della disposizione non appare chiaro come operi il principio della composizione paritaria del comitato, la cui attuazione è rimessa ad un decreto ministeriale, sentita la Conferenza permanente. Si ricorda in proposito che la sentenza n. 383 richiama l'esigenza di una "permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte". Alla luce di quest'ultima esigenza deve inoltre essere valutata la previsione di procedere comunque al rilascio dell'autorizzazione con D.P.R., previa delibera del Consiglio dei ministri, integrato con la partecipazione del presidente della regione o delle regioni interessate, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in seno al comitato interistituzionale.

Si consideri inoltre che l'**articolo 27, comma 34, capoversi 79-81, della citata legge n. 99/2009**, disciplina il procedimento di rilascio del permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, il quale è rimesso, sia per la fase istruttoria che per quella decisionale, ad amministrazioni statali, e di rilascio dell'autorizzazione alla perforazione del pozzo esplorativo e delle opere ed infrastrutture connesse, demandata all'ufficio territoriale minerario per gli idrocarburi e la geotermia, organo del Ministero per lo sviluppo economico.

La disciplina vigente prevede che sono esercitati dallo Stato i compiti e le funzioni amministrative relative alle determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate (art. 1, comma 7, lettera *n*), L. 239/2004).

In questo quadro è disciplinato unicamente il permesso per il rilascio del permesso di ricerca sulla terraferma, a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le amministrazioni statali, regionali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità previste dalla legge generale sul procedimento amministrativo (art. 1, commi 77-83, L. 239/2004, modificati peraltro dall'articolo 27, comma 34, capoversi 77 e 78, del provvedimento in esame, che limitano la partecipazione degli enti locali).

Le disposizioni dell'art. 1, commi 77-83, L. 239/2004 sono state impugnate davanti alla Corte costituzionale dalle regioni, in quanto non chiarivano se e come dovesse essere raggiunta l'intesa con la regione interessata. La Corte, nella **sentenza n. 383/2005**, ha dichiarato infondata la questione, interpretando la normativa nel senso della necessità dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 7, lettera *n*), L. 239/2004, con conseguente assenza di lesioni delle competenze regionali.

La disciplina del procedimento di rilascio del permesso di ricerca in mare ha invece carattere innovativo.

Si ricorda in proposito che il D.Lgs. 112/1998 attribuisce allo Stato le funzioni relative all'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia (art. 104, comma 1, lettera *pp*) e che, su questa base, il citato art. 1, comma 7, lettera *n*), L. 239/2004 richiede l'intesa con le regioni per le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi solo in caso di attività da svolgere sulla terraferma.

Sembra peraltro presentare profili problematici l'esclusione delle regioni e degli enti locali sia dalla fase istruttoria che da quella decisionale, alla luce del riparto di competenze previste dal titolo V della Costituzione che assegna alla competenza concorrente tra Stato e regioni la materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e della

giurisprudenza costituzionale che ritiene ammissibile, in virtù della “chiamata in sussidiarietà”, l’esercizio di competenze amministrative da parte dello Stato, ma solo nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Si ricorda in proposito che la Corte costituzionale, nella **sentenza n. 88/2009**, ha ritenuto non fondata una questione di legittimità costituzionale relativa ad una disposizione della legge finanziaria per il 2008 (art. 2, comma 158, lettera c), L. 244/2007) sull’autorizzazione alla costruzione e all’esercizio di impianti *offshore* di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, in quanto la normativa garantisce ampiamente l’esercizio delle competenze regionali, prevedendo il coinvolgimento delle regioni nel procedimento unico per l’autorizzazione e rimettendo, in caso di dissenso, la decisione alla Giunta regionale.

Analogamente l'**articolo 27, comma 32, capoverso 82-ter**, disciplina il procedimento per la concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi prevedendo la partecipazione delle amministrazioni statali e regionali per le concessioni sulla terraferma (escludendo peraltro dall’istruttoria le amministrazioni locali) e delle sole amministrazioni statali per le concessioni in mare. È inoltre previsto che con decreto interministeriale sono individuate le attività preliminari che non comportano effetti significativi e permanenti sull’ambiente che, in attesa della conclusione del procedimento, l’Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e la geotermia è competente ad autorizzare.

Il **capoverso 82-sexies** prevede altresì che le attività finalizzate a migliorare le prestazioni degli impianti di coltivazione di idrocarburi, compresa la perforazione, se effettuate a partire da opere esistenti e nell’ambito dei limiti di produzione ed emissione dei programmi di lavoro già approvati, sono soggette ad autorizzazione dell’Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e la geotermia.

Anche le predette disposizioni sembrano presentare profili problematici alla luce della competenza concorrente tra Stato e regioni nella materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia e della relativa giurisprudenza costituzionale.

L'articolo 45 della citata legge n. 99/2009 prevede l'istituzione di un Fondo per la riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi e dalle attività di rigassificazione anche attraverso impianti fissi *offshore*. Le modalità procedurali di utilizzo da parte dei residenti nelle regioni interessate dei benefici del fondo, oltre che i meccanismi volti a garantire l'equilibrio finanziario del fondo medesimo, sono disciplinate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono altresì annualmente destinate, sulla base delle disponibilità del Fondo, le somme spettanti per le iniziative a favore dei residenti in ciascuna regione interessata, calcolate in proporzione alle produzioni ivi ottenute.

Tale disposizione sembra presentare profili problematici nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle regioni, alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e in materia di istituzione di fondi vincolati.

Si ricorda in proposito che l'articolo 1, comma 4, lettera f), L. 239/2004 prevede che lo Stato e le regioni garantiscono l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, prevedendo eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale.

Si ricorda altresì che secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi **finanziamenti a destinazione vincolata**. Tali misure, infatti, «possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria

competenza» (*ex multis*, sentenze nn. 168 63, 50 e 45 del 2008; n. 137 del 2007; n. 160, n. 77 e n. 51 del 2005).

La Corte ha, inoltre, precisato che il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un fondo con vincolo di destinazione può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di “**chiamata in sussidiarietà**” da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione; (sentenza n. 6 del 2004, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 155 e n. 31 del 2005; n. 303 del 2003). In tali casi si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenze n. 168 del 2009 n. 168, 63 e n. 50 del 2008; n. 201 del 2007; n. 211 e n. 133 del 2006).

Altre norme contenute nella menzionata legge n. 99/2009 invece attuano correttamente i criteri stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale relativamente alle condizioni per il funzionamento del “principio di sussidiarietà ascendente”. Tali norme infatti sembrano assicurare in concreto la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione, prevedendo che i poteri attribuiti agli organi statali siano esercitati d'intesa, a seconda dei casi, con la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, oppure direttamente con le regione.

Per esempio, all'**articolo 25**, recante una delega al Governo in materia nucleare, tra i principi e criteri direttivi figura la previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 281/1997, con decreto interministeriale.

L'**articolo 27, comma 16**, che demanda ad un decreto interministeriale la definizione di norme, criteri e procedure standardizzate che le amministrazioni responsabili adottano per individuare le risorse rinnovabili

disponibili e per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle varie tipologie di impianti che utilizzano le fonti energetiche rinnovabili, dispone che tale decreto sia adottato d'intesa con la Conferenza unificata.

L'**articolo 27, comma 39**, che prevede l'emanazione di un decreto interministeriale che definisca le prescrizioni concernenti la posa in opera degli impianti di calore da risorsa geotermica o sonde geotermiche destinati a riscaldare e a climatizzare gli edifici, per cui è necessaria la sola dichiarazione di inizio attività (DIA), richiede per l'emanazione dello stesso decreto l'intesa con la Conferenza unificata.

L'**articolo 27, comma 46**, novella l'articolo 9-ter del decreto-legge n. 172/2008 al fine di prevedere l'istituzione di una cabina di regia nazionale per il coordinamento dei piani regionali degli inceneritori dei rifiuti medesimi, demandandone la disciplina ad apposito decreto interministeriale adottato d'intesa con la Conferenza unificata. Il testo originario dell'articolo 9-ter prevedeva, invece, l'adozione di un piano nazionale degli inceneritori dei rifiuti urbani residuati dalla raccolta differenziata mediante DPCM adottato d'intesa con la Conferenza unificata e con il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. La novella in esame ha riportato il dettato dell'articolo 9-ter in linea con la ripartizione di competenze prevista, in materia di rifiuti, dal Codice dell'ambiente (D.Lgs. n. 152/2006).

Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'**articolo 196, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006**, sono di competenza delle regioni, tra l'altro, la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, i quali contengono, tra l'altro, l'indicazione della tipologia e del complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella regione (art. 199, comma 3, lettera b), del D.Lgs. n. 152/2006).

Spunti interessanti per comprendere l'effettiva interrelazione tra legislazione comunitaria, statale e regionale in materia di energia sono offerti dal tema dell'efficienza energetica degli edifici e da quello delle fonti energetiche rinnovabili.

### **4.3 Certificazione energetica degli edifici**

Le prime disposizioni in materia di certificazione energetica degli edifici risalgono alla **legge 9 gennaio 1991, n. 10<sup>2</sup>**, volta a favorire e ad incentivare, tra l'altro, l'uso razionale dell'energia, lo sviluppo delle fonti rinnovabili e la riduzione dei consumi specifici di energia nei processi produttivi. La legge al Titolo II recava, infatti, un quadro organico di disposizioni per il contenimento dei consumi di energia negli edifici concernente, tra l'altro, proprio la **certificazione energetica** degli edifici.

Più recentemente le disposizioni in materia sono state riviste ed integrate dai decreti legislativi n. 192/2005 e n. 311/2006 con i quali si è provveduto al recepimento nel nostro ordinamento della **direttiva 2002/91/CE** relativa al rendimento energetico nell'edilizia che ha introdotto nell'Unione europea la certificazione energetica degli edifici intesa soprattutto come strumento di trasformazione del mercato immobiliare, finalizzato a sensibilizzare gli utenti sugli aspetti energetici all'atto della scelta dell'immobile.

La direttiva 2002/91/CE è stata adottata con l'obiettivo di migliorare la prestazione energetica degli edifici nella Comunità, tenendo conto delle condizioni locali e climatiche esterne, nonché delle prescrizioni riguardanti il clima degli ambienti interni e l'efficacia sotto il profilo dei costi; il miglioramento del rendimento energetico degli edifici è funzionale alla riduzione delle emissioni inquinanti di biossido di carbonio.

Si ricorda, a tale proposito, che nel preambolo dello schema del D.Lgs. 192/2005, il Governo sottolineava come tale direttiva risultasse già in parte attuata nell'ordinamento proprio dalla legge 9 gennaio 1991, n. 10, e dal D.P.R. 26 agosto 1993, n. 412, di attuazione della legge stessa. Alcune disposizioni della legge n. 10/1991 sono state in seguito abrogate e modificate ai fini del coordinamento con le disposizioni dei richiamati decreti legislativi.

**Il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192**, recante *Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia*,

---

<sup>2</sup> Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia.

disciplinante - fra l'altro - la metodologia per il calcolo delle prestazioni energetiche integrate degli edifici e l'applicazione di requisiti minimi in materia, ha stabilito (in attuazione dell'art. 7 della direttiva 2002/91/CE) i criteri generali per la certificazione energetica degli edifici, prevedendone l'obbligo per gli edifici di nuova costruzione.

In particolare il D.Lgs. 192/2005 ha previsto che entro un anno dalla data della sua entrata in vigore (vale a dire entro l'8 ottobre 2006), gli edifici di nuova costruzione dovessero essere dotati, al termine della costruzione, di un **attestato di certificazione energetica**<sup>3</sup>, redatto secondo i criteri e le metodologie fissati dall'articolo 4 dello stesso D.Lgs. e fondato, oltre che sulla valutazione dell'appartamento interessato, anche su una certificazione comune dell'intero edificio o su un altro appartamento rappresentativo.

L'attestato ha una validità massima di 10 anni dal rilascio e deve essere aggiornato ad ogni intervento di ristrutturazione modificante le prestazioni energetiche dell'edificio. L'attestato comprende i dati relativi all'efficienza energetica propri dell'edificio, i valori vigenti a norma di legge e valori di riferimento, che consentano ai cittadini di valutare e confrontare la prestazione energetica dell'edificio. E' inoltre corredato da suggerimenti in merito agli interventi più significativi ed economicamente convenienti per il miglioramento della prestazione energetica.

Il D.Lgs. 192/2005 all'art. 6 ha demandato al Ministro dello sviluppo economico la predisposizione - di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio, delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata, sentito il CNR, l'ENEA e il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU) - delle *Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici* avvalendosi delle metodologie di calcolo definite con i **decreti del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 4, comma 1**. Le *Linee guida* sono state recentemente emanate con il D.M. 26 giugno 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 luglio 2009.

---

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 2, lett. d) del D.Lgs. 192/2005 per «attestato di certificazione energetica o di rendimento energetico dell'edificio» si intende "il documento redatto nel rispetto delle norme contenute nel presente decreto, attestante la prestazione energetica ed eventualmente alcuni parametri energetici caratteristici dell'edificio".



Si ricorda che, ai sensi del su menzionato articolo 4, comma 1, del D.Lgs. 192/2005, con uno o più D.P.R. devono essere definiti:

- a) i criteri generali, le metodologie di calcolo e i requisiti minimi finalizzati al contenimento dei consumi di energia e al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, tenendo conto di quanto riportato nell'allegato «B» e della destinazione d'uso degli edifici. Questi decreti disciplinano la progettazione, l'installazione, l'esercizio, la manutenzione e l'ispezione degli impianti termici per la climatizzazione invernale ed estiva degli edifici, per la preparazione dell'acqua calda per usi igienici sanitari e, limitatamente al settore terziario, per l'illuminazione artificiale degli edifici;
- b) i criteri generali di prestazione energetica per l'edilizia sovvenzionata e convenzionata, nonché per l'edilizia pubblica e privata, anche riguardo alla ristrutturazione degli edifici esistenti e le metodologie di calcolo e i requisiti minimi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, tenendo conto di quanto riportato nell'allegato «B» e della destinazione d'uso degli edifici;
- c) i requisiti professionali e i criteri di accreditamento per assicurare la qualificazione e l'indipendenza degli esperti o degli organismi cui affidare la certificazione energetica degli edifici e l'ispezione degli impianti di climatizzazione. I requisiti minimi sono rivisti ogni cinque anni e aggiornati in funzione dei progressi della tecnica.

Con il **decreto legislativo n. 311 del 2006**, recante disposizioni integrative e correttive del D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 192, l'obbligo della **certificazione** energetica è stato esteso gradualmente **a tutti gli edifici preesistenti** all'entrata in vigore del D.Lgs. 192/2005 (8 ottobre 2005), purché oggetto di compravendita o locazione, al fine di rendere il provvedimento maggiormente aderente alle disposizioni dell'articolo 7 della direttiva 2002/91/CE<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> In particolare l'articolo 7 della citata direttiva stabilisce che in fase di costruzione, compravendita o locazione di un edificio, l'attestato di certificazione energetica sia messo a disposizione dell'acquirente o del conduttore che in tal modo è in grado di

Per l'estensione dell'obbligo della certificazione è stato previsto un **percorso graduale**:

- a) a decorrere dal **1° luglio 2007** agli edifici di superficie utile superiore a 1000 metri quadrati, nel caso di vendita dell'intero immobile;
- b) a decorrere dal **1° luglio 2008** agli edifici di superficie utile fino a 1000 metri quadrati, nel caso di vendita dell'intero immobile con l'esclusione delle singole unità immobiliari;
- c) a decorrere dal **1° luglio 2009** alle singole unità immobiliari, nel caso di vendita.

A partire dal **1° gennaio 2007**, l'**attestato** di certificazione energetica è diventato **prerequisito essenziale per accedere ad incentivi ed agevolazioni** di qualsiasi natura destinati al miglioramento delle prestazioni energetiche – sia sgravi fiscali, sia contributi a carico di fondi pubblici o degli utenti – ed è stato reso obbligatorio per tutti gli edifici pubblici (o comunque in cui figura come committente un soggetto pubblico) in concomitanza con la stipula o il rinnovo dei contratti di gestione degli impianti termici o di climatizzazione, entro i primi sei mesi di vigenza contrattuale.

Inoltre, si stabiliva che, nel caso di trasferimento a titolo oneroso di interi immobili o di singole unità immobiliari, l'attestato di certificazione energetica dovesse essere allegato all'atto di trasferimento (art. 6, co. 3, D.Lgs. 192/2005) e che in caso di locazione lo stesso attestato dovesse essere messo a disposizione del conduttore o ad esso consegnato in copia conforme all'originale (art. 6, co. 4, D.Lgs. 192/2005). In caso di inadempimento si prevedeva la nullità del contratto che poteva essere fatta valere solamente dal compratore o, rispettivamente, dal conduttore (art. 15, co. 8, D.Lgs. 192/2005)<sup>5</sup>.

---

valutare e raffrontare la prestazione energetica dell'edificio ai fini della comparazione dei costi.

<sup>5</sup> Tali disposizioni relative all'obbligo di allegare l'attestato di certificazione energetica sono state in seguito abrogate dal decreto-legge n. 112/2008 (*cf. infra*, nel testo)].

Al fine di semplificare il rilascio della certificazione energetica per gli edifici esistenti e renderla meno onerosa per i cittadini è stata prevista la **possibilità** di predisporre un **attestato di qualificazione energetica, a cura dell'interessato**, come si precisa nell'Allegato A del decreto (art. 6, co. 2-*bis*, D.Lgs. 192/2005)<sup>6</sup>.

Al riguardo, si segnala che l'allegato A definisce l'attestato di qualificazione energetica come il documento predisposto ed asseverato da un professionista abilitato, non necessariamente estraneo alla proprietà, alla progettazione o alla realizzazione dell'edificio, nel quale sono riportati i fabbisogni di energia primaria, la classe di appartenenza in relazione al sistema di certificazione energetica in vigore, ed i corrispondenti valori massimi ammissibili fissati dalla legge.

Pertanto, al di fuori di quanto previsto dall'articolo 8, comma 2, del D.Lgs. 192/2005 (come modificato dall'art. 3 del D.Lgs. 311/2006)<sup>7</sup> **l'attestato di qualificazione energetica è facoltativo** ed è predisposto a cura dell'interessato al fine di semplificare il successivo rilascio della certificazione energetica. A tal fine, l'attestato comprende anche l'indicazione di possibili interventi migliorativi delle prestazioni energetiche che potrebbero permettere passaggi di classe energetica. L'estensore del documento provvede ad evidenziare sul frontespizio che il medesimo non costituisce attestato di certificazione energetica dell'edificio.

Inoltre, il D.Lgs. 311/2006, introducendo una semplificazione temporanea per accelerare l'attuazione della normativa, all'articolo 5 (aggiungendo il comma 1-*bis* all'articolo 11 del D.Lgs. 192/2005) ha consentito il ricorso, in via provvisoria, alla **procedura di qualificazione energetica in luogo dell'attestato di certificazione energetica** nelle more dell'emanazione delle *Linee guida nazionali per la certificazione*

<sup>6</sup> Introdotta dall'art. 2, co. 3, D.Lgs. 311/2006.

<sup>7</sup> Il menzionato articolo 8, comma 2, prevede che la conformità delle opere realizzate rispetto al progetto e alle sue eventuali varianti ed alla relazione tecnica di cui al precedente comma 1, nonché l'attestato di qualificazione energetica dell'edificio come realizzato, devono essere asseverati dal direttore dei lavori e presentati al comune di competenza contestualmente alla dichiarazione di fine lavori, senza alcun onere aggiuntivo per il committente. La dichiarazione di fine lavori non accompagnata da tale documentazione asseverata è inefficace a qualsiasi titolo.

*energetica degli edifici* prevista dall'articolo 6, comma 9, del D.Lgs. 192/2005<sup>8</sup>.

Infine con il D.Lgs. 311/2006 sono state modificate anche le norme relative alle funzioni delle regioni e degli enti locali contenute nel citato D.Lgs. 192/2005 che all'articolo 9 precisa, in particolare, il ruolo delle regioni, delle province autonome e delle autorità competenti in merito agli accertamenti e alle ispezioni sugli edifici e sugli impianti, confermando le competenze in materia già attribuite in sede di decentramento amministrativo dall'articolo 30 del D.Lgs. 112/1998<sup>9</sup> e stabilendo altresì che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano riferiscano annualmente alla Conferenza unificata e ai ministeri competenti sullo stato di attuazione del decreto legislativo nei rispettivi territori.

Ai sensi del comma 3-*bis* dell'articolo 9, aggiunto dal D.Lgs. 311/2006, entro il 31 dicembre 2008 le regioni e le province autonome, in accordo con gli enti locali, sono tenute a predisporre un programma di riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare, sviluppando tra l'altro la realizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione dei cittadini e la promozione, con istituti di credito, di strumenti di finanziamento agevolato destinati alla realizzazione degli interventi di miglioramento individuati con le diagnosi energetiche nell'attestato di certificazione energetica, o in occasione delle attività ispettive. Ai sensi del comma 5-*bis* dell'articolo 9, le regioni devono considerare, fra gli strumenti di pianificazione ed urbanistici di competenza, le soluzioni necessarie all'uso razionale dell'energia e all'uso di fonti rinnovabili, con indicazioni

---

<sup>8</sup> Le Linee guida sono state recentemente emanate con il D.M. 26 giugno 2009 (*cf. supra*, nel testo).]]

<sup>9</sup> Il decreto legislativo n. 112/98, recante Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59, nel delegare alle regioni le funzioni amministrative in tema di energia che non siano riservate allo Stato ovvero attribuite agli enti locali, trasferisce alle regioni i compiti previsti all'articolo 30 della legge n. 10/1991 in materia di certificazione energetica degli edifici e assegna alle medesime amministrazioni funzioni di coordinamento dei compiti attribuiti agli enti locali per l'attuazione del citato DPR n. 412/1993, nonché compiti di assistenza agli stessi per le attività di informazione al pubblico e di formazione degli operatori pubblici e privati nel campo della progettazione, installazione, esercizio e controllo degli impianti termici.

anche in ordine all'orientamento e alla conformazione degli edifici da realizzare, per massimizzare lo sfruttamento della radiazione solare.

Il decreto legislativo n. 192/2005 e i relativi decreti applicativi nelle materie di legislazione concorrente si applicano alle regioni e alle province autonome che non abbiano ancora adottato propri provvedimenti attuativi della direttiva 2002/91/CE fino all'entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione e provincia autonoma. Nell'adottare la normativa di attuazione le regioni e le province autonome sono tenute a rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e i principi fondamentali desumibili dal decreto legislativo n. 192/2005 (art. 17 del D.Lgs. 192/2005).

Merita segnalare che la **legge finanziaria 2008** (legge n. 244/2007) al comma 288 dell'articolo 1 ha disposto che a decorrere dall'anno 2009, in attesa dell'emanazione dei provvedimenti attuativi di cui all'articolo 4, comma 1, del D.Lgs. 192/2005, **il rilascio del permesso di costruire sia subordinato alla certificazione energetica dell'edificio**, così come previsto dall'articolo 6 del citato decreto legislativo, **nonché delle caratteristiche strutturali dell'immobile** finalizzate al risparmio idrico e al reimpiego delle acque.

In materia di certificazione energetica si segnalano inoltre le disposizioni contenute nel **decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112** recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*<sup>10</sup>, che all'**articolo 35** - volto a semplificare la disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici, rimettendola ad uno o più decreti del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la semplificazione – con il **comma 2-bis** ha disposto l'**abrogazione di alcune disposizioni** del D.Lgs. 192/2005 (introdotte dal

---

<sup>10</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

D.Lgs. 311/2006) **relative all'obbligo di allegare l'attestato di certificazione energetica.**

Le disposizioni abrogate stabilivano in particolare che, nel caso di trasferimento a titolo oneroso di interi immobili o di singole unità immobiliari, l'attestato di certificazione energetica dovesse essere allegato all'atto di trasferimento (art. 6, co. 3) e che in caso di locazione lo stesso attestato dovesse essere messo a disposizione del conduttore o ad esso consegnato in copia conforme all'originale (art. 6, co. 4).

Conseguentemente, sono stati abrogati anche i commi 8 e 9 dell'art. 15, che prevedevano la nullità del contratto che poteva essere fatta valere solo dall'acquirente in caso di violazione dell'obbligo di cui all'art. 6, co. 3 (comma 8) o solo dal conduttore in caso di violazione dell'obbligo previsto dall'art. 6, co. 4 (comma 9).

Con il D.L. 112/2008 è quindi venuto meno l'obbligo di allegare l'attestato di certificazione energetica agli atti di compravendita, **ma non l'obbligo di redigerlo**, previsto dall'art. 6 del D.Lgs. 192/2005.

Si ricorda che con riferimento a tale disposizione del D.L. 112/2008 la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per il mancato rispetto della direttiva 2002/91/CE.

#### ***4.4 Il sostegno alle fonti rinnovabili***

La promozione delle energie rinnovabili - energia eolica, solare (termica e fotovoltaica), idraulica, mareomotrice, geotermica e da biomassa - costituisce da tempo uno degli obiettivi principali della politica dell'Unione europea nel settore energetico, in quanto dallo sviluppo del settore delle energie alternative può derivare non solo un importante contributo al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Protocollo di Kyoto, ma anche una riduzione della dipendenza dell'Unione europea (UE) dalle importazioni di combustibili fossili (in particolare gas e petrolio).

L'Unione Europea ha recentemente varato una serie di provvedimenti che fissano in modo vincolante il percorso che si intende intraprendere, da qui al 2020, per contrastare gli effetti sul clima dell'attuale livello di consumo energetico:

- il 20% dell'energia primaria dovrà essere prodotta con fonti rinnovabili;
- le emissioni in atmosfera dovranno essere ridotte di un ulteriore 20%;
- 20% di risparmio energetico, da ottenere soprattutto attraverso un ampio recupero di efficienza energetica.

Si tratta in particolare del “pacchetto legislativo” energia-clima, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE del 5 giugno 2009 (decisione 23 aprile 2009, n. 406/2009/CE), contenente misure volte a combattere i cambiamenti climatici e a promuovere le energie rinnovabili, che consentirà alla UE di ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra, di portare al 20% il risparmio energetico e aumentare al 20% il consumo di fonti rinnovabili da qui al 2020. Tra le misure rientra anche la **direttiva 2009/28/CE** sulla promozione delle energie rinnovabili, con la quale si intende fissare obiettivi giuridicamente vincolanti per ciascuno Stato membro, tali da incrementare l'attuale quota complessiva di energie rinnovabili sul consumo energetico finale della UE. Per l'Italia l'incremento finale, entro il 2020, dovrà essere non inferiore al 17%<sup>11</sup>.

Al più tardi nel 2014, la Commissione dovrà presentare una relazione che valuti i livelli minimi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra ottenuti grazie al ricorso alle fonti rinnovabili, tenendo conto di un'analisi d'impatto che consideri anche gli sviluppi tecnologici, la disponibilità di tecnologie e di biocarburanti di prima e seconda generazione che abbiano un elevato livello di riduzione dei gas. La Commissione potrà eventualmente presentare delle proposte volte modificare questi livelli, **tuttavia il riesame delle misure nel 2014 non dovrà intaccare gli obiettivi generali.**

---

<sup>11</sup> Si consideri che l'articolo 8-*bis* del DL 30 dicembre 2008, n. 208, introdotto in sede di conversione in legge, novella il comma 167 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008, prevedendo che il Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni, definisca con uno o più decreti la ripartizione fra le regioni della quota minima di incremento dell'energia elettrica prodotta con fonti rinnovabili necessaria per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro il 2020, e dei successivi aggiornamenti proposti dall'Unione europea.

Prima della succitata direttiva 2009/28/CE, il principale riferimento normativo comunitario nell'ambito delle fonti rinnovabili era costituito dalla **direttiva 2001/77/CE**, recepita nell'ordinamento interno con il **decreto legislativo 29 dicembre 2003 n. 387**, con il quale è stato ulteriormente innalzato l'obbligo di immettere nella rete nazionale una quota di energia prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili (*cf. infra*) e sono state definite nuove regole di riferimento per la promozione delle fonti medesime.

Nel nostro paese il principale meccanismo di incentivazione della produzione di energia elettrica da rinnovabili è costituito dai **certificati verdi**, introdotti nell'ordinamento dall'art. 11 del D.Lgs. n. 79 del 1999 per superare il vecchio criterio di incentivazione tariffaria noto come **CIP 6** (attualmente ancora in vigore per i vecchi impianti in esercizio e consistente in un **incentivo diretto** ai produttori di energie rinnovabili e assimilate). Il meccanismo dei certificati verdi consiste nell'**obbligo**, posto a carico dei produttori ed importatori di energia elettrica prodotta da fonti non rinnovabili, **di immettere nella rete elettrica**, a decorrere dal 2002, **una quota minima di elettricità prodotta da impianti alimentati a fonti rinnovabili** entrati in esercizio dopo il primo aprile 1999. La quota, inizialmente fissata nel 2%<sup>12</sup>, è applicata sulla produzione e sulle importazioni dell'anno precedente, decurtate dell'elettricità prodotta in cogenerazione, degli autoconsumi di centrale, delle esportazioni, con una "franchigia" di 100 GWh, successivamente ridotta a 50 GWh. L'elettricità prodotta da fonti rinnovabili viene immessa in rete godendo della precedenza nel dispacciamento.

La legge finanziaria per il 2008 ha introdotto una nuova disciplina di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili relativamente agli impianti entrati in funzione dal 1° gennaio 2008. Sono previsti **due meccanismi alternativi** di incentivazione: per gli impianti di

---

<sup>12</sup> Tale quota è stata poi innalzata dal D.Lgs. n. 387/2003 (art. 4), che ne ha stabilito un incremento annuo dello 0,35% per il triennio 2004-2006, demandando a successivi decreti la fissazione degli ulteriori incrementi per i trienni successivi. Su tale norma è successivamente intervenuta la legge finanziaria 2008 (L. 244/07, comma 146 dell'art. 2), che ha fissato l'incremento annuo della quota minima d'obbligo, con riferimento al periodo 2007-2012, in 0,75 punti percentuali, prevedendo che gli ulteriori incrementi per gli anni successivi al 2012 saranno stabiliti con decreti ministeriali.



potenza elettrica superiore a 1MW si prevedono i certificati verdi, della durata di 15 anni, di valore variabile a seconda della fonte utilizzata; per gli impianti di potenza elettrica non superiore a 1MW, **in alternativa ai certificati verdi, si prevede una tariffa fissa onnicomprensiva**, anch'essa variabile a seconda delle fonte utilizzata, sempre per un periodo di 15 anni. Inoltre, sono previste modifiche alla disciplina delle procedure autorizzative degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, al fine di facilitarne la diffusione<sup>13</sup>.

Il DM 28 luglio 2005 ha definito per la prima volta i **criteri di incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica da fonte solare** coerenti con le disposizioni della **direttiva 2003/54/CE**, introducendo una nuova modalità di incentivazione per la produzione di energia da impianti fotovoltaici con taglie comprese tra 1 kW e 1000 kW di potenza elettrica, il c.d. cosiddetto "**conto energia**" (in sostituzione del precedente sistema di incentivazione basato esclusivamente su contributi in conto capitale per la costruzione degli impianti – erogati, sotto varie forme, a livello regionale, nazionale o comunitario - e idoneo a finanziare il 50-75 % del costo di investimento). A differenza delle incentivazioni in conto capitale, questo meccanismo incentiva l'energia elettrica prodotta dagli impianti fotovoltaici collegati alla rete elettrica, il cui *surplus* potrà essere venduto alla rete stessa a tariffe incentivanti. In sostanza, con l'attivazione del "conto energia", a partire dal mese di settembre 2005 anche i privati, le famiglie e i condomini possono connettersi alla rete nazionale e vendere a tariffe incentivanti la propria energia elettrica prodotta da pannelli fotovoltaici.

Con il **decreto** del Ministero dello sviluppo economico del **19 febbraio 2007** - diventato di fatto operativo solo dopo la pubblicazione della delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) n. 90/07, avvenuta il 13 aprile 2007 - sono stati stabiliti nuovi criteri e modalità di

---

<sup>13</sup> Con DM 18 dicembre 2008 sono state stabilite le direttive per l'attuazione della disciplina di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili introdotta dalla legge finanziaria 2008. Al decreto ha fatto seguito la delibera dell'AEEG ARG/elt 1/09 recante *Attuazione dell'articolo 2, comma 153, della legge n. 244/07 e dell'articolo 20 del decreto ministeriale 18 dicembre 2008, in materia di incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili tramite la tariffa fissa onnicomprensiva e di scambio sul posto.*

incentivazione dell'energia derivante da fonte fotovoltaica (**nuovo conto energia**) e definito un *iter* burocratico semplificato.

## 5. Tutela dell'ambiente

### 5.1. La cornice comunitaria

In materia ambientale, il diritto comunitario ha elaborato, nel corso degli anni, alcuni principi generali:

- protezione ambientale e sviluppo sostenibile
- principio di precauzione e principio di prevenzione
- principio di correzione alla fonte
- principio "chi inquina paga".

In tale ambito, la politica della Comunità contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente
- protezione della salute umana
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

Si ricorda, inoltre, che nella classificazione delle competenze dell'Unione europea il Trattato di Lisbona cita l'**ambiente** tra i settori di competenza concorrente, per cui sia l'Unione sia gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori, ad eccezione della **conservazione delle risorse biologiche del mare**, inclusa tra i settori di competenza esclusiva (nei quali l'UE è l'unica a poter legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori, mentre gli Stati membri possono farlo autonomamente solo previa autorizzazione dell'Unione oppure per l'attuazione degli atti da questa adottati).

Quanto alle politiche di settore, sono stati inseriti tra gli obiettivi dell'Unione da promuovere a livello internazionale: la **lotta ai**

**cambiamenti climatici**, la promozione dell'**efficienza energetica**, il **risparmio energetico** e lo sviluppo delle **energie nuove e rinnovabili**.

Le azioni comunitarie per raggiungere gli obiettivi in materia ambientale, ad eccezione di quelli di natura fiscale, sono sottoposte alla **procedura legislativa ordinaria** (procedura di codecisione).

Restano infine assoggettate all'**unanimità** le decisioni riguardanti le misure aventi principalmente natura fiscale; quelle aventi incidenza sull'assetto territoriale, sulla gestione quantitativa delle risorse idriche e sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui; quelle aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.

## ***5.2. La legislazione nazionale e il riparto di competenze tra Stato e regioni***

Con riferimento al riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, si ricorda che il legislatore costituzionale ha distinto fra la legislazione in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", riservata alla competenza esclusiva dello Stato, e legislazione finalizzata alla "valorizzazione dei beni culturali e ambientali", collocata invece al comma terzo dell'articolo 117, e quindi attribuita alla competenza concorrente di Stato e regioni.

Un'ulteriore disposizione costituzionale è infine collocata all'articolo 116, terzo comma, laddove per alcuni ambiti materiali viene prevista l'ipotesi di conferimento – con legge statale – di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario. Oltre che per tutte le materie oggetto di legislazione concorrente, tale ipotesi è, infatti, estesa anche ad alcune delle materie attribuite dal successivo articolo 117 alla competenza esclusiva statale, e fra queste – appunto – la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

A livello statale, a seguito della delega recata dalla legge 308/2004, il **decreto legislativo 152/2006** (cd. Codice ambientale) ha operato un generale **riordino della normativa**: esso ha infatti uniformato e razionalizzato la normativa per le valutazioni ambientali (valutazione

d'impatto ambientale, valutazione ambientale strategica e autorizzazione integrata ambientale), le norme sulla difesa del suolo e per la tutela delle acque dall'inquinamento e per la gestione delle risorse idriche, quelle in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, la normativa sulla riduzione dell'inquinamento atmosferico e quella in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente. La **legge 69/2009** reca una nuova delega al governo in materia di ambiente con i medesimi principi e criteri direttivi della legge 308/2004.

La citata legge delega prevedeva che il d.lgs. si conformasse - nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie e delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle **attribuzioni delle regioni e degli enti locali**, e del principio di sussidiarietà - a taluni principi e criteri direttivi generali, tra i quali la "**piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie**", al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e di contribuire in tale modo alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese, evitando fenomeni di distorsione della concorrenza.

Il Codice detta quindi le modalità di attuazione, in materia ambientale, dei **principi di sussidiarietà e di leale collaborazione**. Quest'ultimo opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori. In tale ambito, le **regioni** possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali. Lo **Stato** è chiamato ad intervenire in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati.

In materia di **difesa del suolo** e lotta alla desertificazione, di **tutela delle acque** dall'inquinamento e di gestione delle **risorse idriche**, il codice definisce le competenze dei vari livelli istituzionali, dalla Presidenza del consiglio fino agli enti locali, ivi inclusi la conferenza Stato-regioni (cui sono attribuiti sostanzialmente poteri consultivi e di proposta), l'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, che svolge

attività conoscitiva, realizza il sistema informativo e la rete nazionale di rilevamento e sorveglianza, fornisce dati, pareri e consulenze).

Le **regioni** collaborano all'elaborazione dei piani di bacino dei distretti idrografici; provvedono all'adozione ed attuazione dei piani di tutela; collaborano all'esecuzione degli interventi da realizzare nei distretti idrografici; provvedono al funzionamento del servizio di polizia idraulica ed a quelli per la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni; provvedono al funzionamento della navigazione interna; predispongono annualmente la relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico del territorio.

I **comuni**, le **province**, i loro consorzi o associazioni, le comunità montane, i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi di bacino imbrifero montano e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel distretto idrografico partecipano all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni singolarmente o d'intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali.

Si segnala, inoltre, che nei primi mesi del 2009 alcune sentenze della Corte costituzionale hanno sottoposto al vaglio di costituzionalità numerose norme del Codice ambientale, sostanzialmente confermando l'impianto generale di riparto di competenze in esso contenuto.

Nel corso degli anni le direttive comunitarie hanno modificato il Codice introducendo competenze da attribuire agli enti territoriali ovvero riallocazione a livello centrale di funzioni attribuite alle regioni (come, ad esempio, nel caso delle autorità di bacino). Da ultimo, la **legge 88/2009** (legge comunitaria 2008) ha previsto il recepimento di numerose direttive che andranno ad incidere su materie disciplinate dal Codice ambientale. In particolare, si ricordano la direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria, la direttiva 2007/60/CE sul rischio alluvioni, la direttiva 2008/56/CE sull'ambiente marino e la direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti.

### **5.3 La legislazione regionale e la cooperazione istituzionale tra Stato e regioni**

La **legislazione regionale** in materia ambientale precedente alla riforma del Titolo V è stata particolarmente intensa ed ha consentito di cogliere in anticipo e di disciplinare con successo problemi emergenti di tutela ambientale: tale circostanza ha portato i giudici costituzionali, a seguito della riforma, ad affermare che la "*tutela dell'ambiente*" investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In tale ambito, la Corte configura l'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 407 del 2002). Nella successive sentenze (ad esempio, la n. 182 del 2006), la Corte riconosce alla legislazione regionale la facoltà di assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato. Le più recenti sentenze del 2008 e del 2009 ribadiscono tali limiti regionali, inserendo nella tutela dell'ambiente anche la difesa del suolo.

Quanto al riparto di competenze a livello regionale, la regione **Toscana**, ad esempio, con legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88, ha attribuito agli enti locali le funzioni amministrative in materia - tra l'altro - di protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo. In particolare, sono riservate alla regione le funzioni concernenti il concorso alla elaborazione e all'attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore; l'attuazione di progetti e programmi di interesse regionale; la cura di interessi di carattere unitario; il coordinamento dei sistemi informativi. Tutte le funzioni amministrative ed i compiti non riservati alla regione sono conferiti alle provincie (quali, ad esempio, il monitoraggio della qualità delle acque interne e costiere, ovvero, nella materia "inquinamento atmosferico" il rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici e la tenuta degli inventari delle fonti di emissione) ed ai comuni.

La **Liguria**, con legge regionale 21 giugno 1999, n. 18, ha mantenuto la competenza sull'approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti; l'adozione di direttive procedurali e tecniche per l'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali e per l'attività di controllo; l'emanazione di atti straordinari per sopperire a situazioni di necessità e urgenza; l'elaborazione statistica; il coordinamento e la promozione di interventi di sostegno.

Sono di competenza delle province, invece, l'approvazione di piani di gestione dei rifiuti a livello provinciale; le funzioni amministrative concernenti l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti e l'autorizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, nonché l'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti; le funzioni di vigilanza.

Sono di competenza dei comuni, infine, la gestione dei rifiuti solidi urbani e le funzioni amministrative relative alla approvazione ed autorizzazione degli impianti non di competenza provinciale.

Sotto il profilo della gestione delle risorse, la Corte dei conti, nella relazione annuale 2008 su ambiente, territorio e mare, ricorda che molti processi di politica ambientale vengono definiti in sede regionale; tuttavia la Corte rileva che l'attuazione di dette politiche è fondata "in misura preponderante" sui trasferimenti statali, utilizzati dalla regioni in maniera non univoca, con una netta prevalenza per la voce "bonifiche e recupero ambientale", che assorbe circa l'80% dello stanziamento, cui seguono la voce "energia" e la voce "tutela dell'acqua, dell'ambiente marino e costiero".

#### **5.4. Gli altri attori del sistema**

Si segnala, infine, che nel settore ambientale operano numerosi enti, le cui competenze spesso si intrecciano e si sovrappongono con quelle degli enti territoriali sopra citati.

In particolare, in ciascun distretto idrografico è istituita l'**Autorità di bacino distrettuale**. Gli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione delle Autorità di bacino vengono adottati in sede di **Conferenza istituzionale** permanente presieduta e convocata, anche su proposta delle amministrazioni partecipanti, dal Ministro dell'ambiente e della tutela



del territorio su richiesta del Segretario generale, che vi partecipa senza diritto di voto. Alla Conferenza istituzionale permanente partecipano i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio, delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, per la funzione pubblica, per i beni e le attività culturali o i Sottosegretari dai medesimi delegati, nonché i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico o gli Assessori dai medesimi delegati, oltre al delegato del Dipartimento della protezione civile.

Il **Piano di bacino** – che rappresenta lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato - viene elaborato dall'Autorità di bacino e adottato dalla Conferenza istituzionale (a maggioranza), che ne controlla l'attuazione.

I **consorzi di bonifica e di irrigazione**, anche attraverso appositi accordi di programma con le competenti autorità, concorrono alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque anche al fine della loro utilizzazione irrigua, della rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e della fitodepurazione.

Con riferimento ai **servizi idrici**, organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali (ATO) definiti dalle regioni, si segnala l'**Autorità d'ambito**. L'Autorità d'ambito territoriale ottimale è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche: in sostanza, ad essa è demandata l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione del servizio idrico integrato. L'Autorità d'ambito provvede alla predisposizione e/o aggiornamento del **piano d'ambito**, costituito dai seguenti atti: ricognizione delle infrastrutture, programma degli interventi, modello gestionale ed organizzativo, piano economico finanziario.

Da ultimo, il DL 39/2009 ha previsto che per garantire l'efficienza degli impianti per la gestione dei servizi idrici e la salvaguardia delle risorse idriche, ai fini della prevenzione e del controllo degli effetti di eventi sismici, il Ministro dell'ambiente avvia il **Programma** nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la **gestione dei servizi idrici**, predisposto dalla **Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche**, istituita presso il Ministero dell'ambiente (subentrando nelle competenze già attribuite all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti).

La Commissione, tra l'altro, predispone il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato; verifica la corretta redazione del piano; definisce i **livelli minimi di qualità dei servizi** da prestare, sentite le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori; controlla le modalità di erogazione dei servizi; svolge funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi.

In materia di **rifiuti**, infine, i piani regionali di gestione dei rifiuti provvedono alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO). In ogni ATO è poi prevista la costituzione di una **Autorità d'ambito** (AATO) alla quale è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze delle altre amministrazioni pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del **servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani**. L'Autorità d'ambito esercita quindi le competenze degli enti locali in materia di gestione integrata dei rifiuti ed ha una specifica competenza pianificatoria che si traduce nell'adozione di un **Piano d'ambito** finalizzato all'organizzazione e gestione del servizio, secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza.

## **6. Gestione dei rifiuti**

### **6.1 La cornice comunitaria**

Le politiche sui rifiuti nell'Unione europea e nei suoi singoli Stati membri vengono attuate progressivamente sin dagli anni Settanta. L'attuale

politica comunitaria sui rifiuti si basa sulla cosiddetta "gerarchia degli interventi in materia di rifiuti". Questa è finalizzata anzitutto alla prevenzione dei rifiuti e, in secondo luogo, alla riduzione dello smaltimento dei rifiuti attraverso il riutilizzo, il riciclo e altre operazioni di recupero.

Il 19 novembre 2008 è stata adottata la direttiva 2008/98/CE che istituisce un nuovo quadro per la gestione dei rifiuti. La direttiva ha l'obiettivo di incoraggiare il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti nell'Unione Europea e di semplificare l'attuale legislazione. Inoltre, la nuova normativa è intesa a ridurre la messa in discarica e le emissioni di gas ad effetto serra nelle discariche, promuovendo l'utilizzo dei rifiuti in quanto risorsa secondaria.

La direttiva integra la precedente direttiva quadro (2006/12/CE) con le due direttive, che vengono contestualmente abrogate, sui rifiuti pericolosi (91/689/CEE) e sugli oli usati (75/439/CEE).

## ***6.2 La legislazione nazionale e il riparto di competenze tra Stato e regioni***

La disciplina dei rifiuti si colloca nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La normativa di riferimento a livello nazionale in materia di rifiuti è contenuta nella parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Codice ambientale), che ha sostituito la precedente normativa quadro recata dal D.Lgs. 22/1997 (cd. decreto Ronchi).

La normativa nazionale, in accordo con quella comunitaria, prevede una gerarchia di gestione dei rifiuti (che stabilisce, all'art. 179, come prioritaria, la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti) e, nel rispetto del riparto di competenze disciplinato dagli articoli 195-198, detta le linee generali e di indirizzo che le regioni devono seguire nella gestione dei rifiuti.

Secondo il citato riparto, spetta allo **Stato** la determinazione di criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e speciali, ai fini della elaborazione dei piani regionali di gestione dei rifiuti e delle linee guida per la

individuazione degli Ambiti territoriali ottimali, nonché la definizione dei piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione della gestione di particolari flussi di rifiuti. Alle regioni il legislatore ha invece attribuito una specifica competenza pianificatoria e organizzativa e la potestà autorizzatoria.

La pianificazione della gestione dei rifiuti viene quindi affidata, ai sensi dell'art. 199 del Codice, alle **regioni**, le quali devono predisporre (sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le autorità d'ambito) piani regionali di gestione dei rifiuti. Il contenuto di tali piani è disciplinato dallo stesso art. 199 che rappresenta, sotto il profilo operativo, un vero e proprio protocollo metodologico per la stesura dei piani. Tale articolo 199 prevede, tra l'altro, che con tali piani si provveda alla delimitazione degli **ambiti territoriali ottimali** (ATO) sul territorio regionale. In ogni ATO è poi prevista (dall'art. 201) la costituzione di una **Autorità d'ambito** (AATO) alla quale è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze delle altre amministrazioni pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

L'Autorità d'ambito esercita quindi le competenze degli enti locali in materia di gestione integrata dei rifiuti ed ha una specifica competenza pianificatoria che si traduce nell'adozione di un Piano d'ambito finalizzato all'organizzazione e gestione del servizio, secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza.

Anche alle **province** sono attribuite, in base all'articolo 197 del D.Lgs. 152/2006, funzioni di programmazione, di organizzazione, di verifica e controllo. La norma, nel testo novellato dal D.Lgs.4/2008 (cd. secondo correttivo del Codice), stabilisce che competono alle Province, in linea generale, le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.

I **comuni** concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Con regolamenti comunali sono definiti:

- a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
- d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione;
- e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;
- g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri definiti dal Codice.

### ***6.3 La pianificazione regionale***

Secondo quanto indicato nell'ultimo Rapporto rifiuti elaborato dall'Agenzia per l'ambiente (trasformata in ISPRA dal decreto-legge 112/2008) i piani regionali di gestione dei rifiuti "non sempre presentano una struttura uniforme ed in linea con le prescrizioni di legge. Alcuni piani sono organizzati secondo un indice dettagliato, altri per sezioni tematiche, mentre, in alcuni casi, contengono solo l'enunciazione di una serie di indirizzi generali che le province devono rispettare nell'elaborazione dei piani provinciali. Si può, altresì, rilevare che tutte le regioni hanno predisposto i piani di gestione dei rifiuti, comprensivi degli stralci relativi ai rifiuti speciali, alla gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio e alla bonifica e ripristino dei siti inquinati. Si rileva, inoltre, che molte regioni e province hanno dedicato specifiche sezioni del piano di gestione alla disciplina di flussi prioritari di rifiuti quali, ad esempio, rifiuti inerti, rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, veicoli fuori uso, rifiuti sanitari,

pneumatici fuori uso”<sup>14</sup>. Nello stesso rapporto, con riferimento ai piani provinciali, si legge che “la maggior parte delle province ha provveduto all’elaborazione e/o all’aggiornamento dei piani provinciali di gestione dei rifiuti, funzionalmente coerenti con la pianificazione su base regionale e legati ad ambiti territoriali ottimali”.

Di seguito si dà conto, più nel dettaglio, del percorso seguito in alcune regioni per la pianificazione delle attività di gestione dei rifiuti.

In **Emilia-Romagna**, da diversi anni sono state messe in atto azioni e programmi per una complessa e corretta gestione del ciclo dei rifiuti, con l’obiettivo del recupero di materia ed energia dai rifiuti e non soltanto del loro smaltimento. Le strategie regionali di settore trovano esplicitazione ed applicazione nei Piani redatti dalle Province (Piano Provinciale di Gestione Rifiuti - PPGR), mentre l’organizzazione e la regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani è in capo all’Agenzia d’Ambito Territoriale Ottimale. Per sostenere e incentivare le azioni puntuali nel settore dei rifiuti l’amministrazione regionale destina periodicamente fondi a favore delle Province, attraverso il Piano triennale d’azione ambientale<sup>15</sup>, e di soggetti privati, attraverso specifici bandi di finanziamento.

Uno degli aspetti che distingue la Regione Emilia-Romagna nell’applicazione delle norme nazionali sui rifiuti è la presenza di un’**Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani**, costituita in attuazione della legge regionale 25/1999<sup>16</sup>. Si tratta di un modello che era stato preso ad esempio per l’intero territorio

---

<sup>14</sup> Cfr. Cap. 7 “La pianificazione territoriale” del Rapporto rifiuti 2008, disponibile all’indirizzo internet [http://www.apat.gov.it/site/files/Rap-rif08/Capitolo\\_7.pdf](http://www.apat.gov.it/site/files/Rap-rif08/Capitolo_7.pdf).

<sup>15</sup> Cfr. [http://www.ermesambiente.it/wcm/ermesambiente/primo\\_piano/2008/dicembre/10\\_pianoazioneambientale/articolo1.htm](http://www.ermesambiente.it/wcm/ermesambiente/primo_piano/2008/dicembre/10_pianoazioneambientale/articolo1.htm).

<sup>16</sup> Recante “Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l’organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani”.

nazionale dal Codice ambientale, ma che poi è stato abbandonato in seguito alle modifiche apportate dai cd. decreti correttivi del Codice<sup>17</sup>.

L'Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani<sup>18</sup> è un organo monocratico e svolge attività di valutazione sulla qualità dei servizi e tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti. Tale funzione è stata poi ulteriormente rafforzata con la legge regionale di riordino (legge regionale n. 10/2008) in cui vengono assegnate all'Autorità ulteriori funzioni in relazione alla costituzione di un Comitato consultivo utenti regionale, alla approvazione della Carta dei servizi ed alla indicazione di riferimento per la conciliazione extragiudiziale.

In **Sardegna**, la legge regionale 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), ha attribuito alle province, nell'ambito della gestione dei rifiuti (sezione VII – art. 59), le funzioni e i compiti amministrativi indicati nell'art. 197 del D.Lgs n. 152/2006, Per quanto riguarda le attività di programmazione, la medesima legge, ha affidato alle **province** un ruolo attivo, prevedendo che le stesse concorrano alla predisposizione dei piani regionali di gestione e smaltimento dei rifiuti e, quando gli ATO coincidono con il territorio provinciale, che assicurino la gestione unitaria dei rifiuti urbani e, sentiti i comuni interessati, predispongano i relativi piani di gestione.

Con la successiva deliberazione n. 73/7 del 20 dicembre 2008 la Giunta regionale della Sardegna ha approvato il nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani. Tale piano, come tutti quelli di recente predisposizione e/o approvazione, è stato sottoposto alla valutazione ambientale strategica introdotta dalla direttiva 2001/42/CE (VAS) e ad un'ampia consultazione da parte degli enti locali e delle associazioni ambientaliste<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> L'art. 159 del Codice, istitutivo dell'autorità (nazionale) di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti è stato infatti abrogato dal comma 5 dell'art. 1 del D.Lgs. 8 novembre 2006, n. 284.

<sup>18</sup> <http://www.ermesambiente.it/autoridrsu>.

<sup>19</sup> Si ricorda, in proposito, quanto segnalato nel Rapporto rifiuti, ove si legge che, in coerenza con le nuove disposizioni in materia di VAS, recate dalla parte seconda del

Per quanto riguarda la Regione Lombardia, l'approvazione del Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani è avvenuta nel 2005<sup>20</sup> e, tra gli strumenti di attuazione, si segnala la recente proposta di Piano d'Azione per la Riduzione dei Rifiuti (PARR). Il PARR è un piano attuativo del Piano Regionale della Gestione dei Rifiuti (PRGR) e si configura quale strumento intersettoriale in grado di dare concretezza attuativa ad alcuni contenuti del PRGR.

## **7. Governo del territorio**

### **7.1. La cornice comunitaria**

Benché l'assetto territoriale non sia una competenza comunitaria, la dimensione spaziale delle politiche comunitaria e nazionale è comunque essenziale: qualsiasi decisione politica si applica su un determinato territorio. Il territorio ed il suo sviluppo sono i vettori attraverso cui la coerenza delle politiche comunitarie si esprime agli occhi del cittadino.

La pianificazione urbanistica e l'assetto del territorio non hanno costituito oggetto di interventi normativi da parte delle istituzioni comunitarie. Tuttavia, dalla fine degli anni '80 è stata avviata una riflessione, concretizzatasi attraverso:

- la pubblicazione di un compendio dei sistemi e delle politiche di assetto territoriale nell'Unione europea;
- l'adozione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) al Consiglio di Potsdam del maggio 1999 e delle relative dodici azioni di messa in atto al Consiglio di Tampere dell'ottobre 1999;

---

Codice dell'ambiente, "le regioni e le province che stanno predisponendo o aggiornando i piani di gestione dei rifiuti (come ad esempio le regioni Piemonte, Lombardia, Abruzzo, Sardegna, le province di Alessandria, Pordenone, Bologna e la maggior parte delle province lombarde) hanno attivato e/o completato il processo di pianificazione integrato con la valutazione ambientale".

<sup>20</sup> Il Piano è stato approvato con DGR n. 220 del 27 giugno 2005, pubblicata sul BURL del 18 agosto 1° S.S. al n. 33. Tutta la documentazione è disponibile all'indirizzo web [http://www.ors.regione.lombardia.it/cm/pagina.jhtml?param1\\_1=N1201923917296892970](http://www.ors.regione.lombardia.it/cm/pagina.jhtml?param1_1=N1201923917296892970).



- l'elaborazione di un programma di studi in pianificazione territoriale a livello europeo (SPESP).

In questo ambito, la **coesione territoriale**, come evidenziato dalla Commissione europea, consiste nell'assicurare lo sviluppo armonioso di tutti i diversi territori dell'UE e nel garantire che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle particolari caratteristiche dei territori in cui abitano. Pertanto – secondo la Commissione - essa costituisce un mezzo per trasformare la diversità in un punto di forza che contribuisca allo sviluppo sostenibile di tutta l'Unione.

Il secondo rapporto sulla coesione economica e sociale adottato dalla Commissione europea a gennaio 2001 affronta per la prima volta il tema della coesione territoriale. La Commissione, in partenariato con gli Stati membri, promuove questo approccio presso i cittadini, i rappresentanti politici locali e regionali, le imprese e le pubbliche amministrazioni, grazie:

- ai lavori dell'ORATE (Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo), i cui obiettivi sono quelli di accrescere la visione europea nell'assetto territoriale, sviluppare strumenti per l'attuazione dell'SSSE, facilitare il coordinamento tra i diversi livelli di decisione territoriale e servire da collegamento tra i decisori, le amministrazioni e gli scienziati;
- alla diffusione di studi di natura territoriale;
- alla messa a disposizione di documenti di lavoro.

La coesione territoriale è stata espressamente riconosciuta dal **Trattato di Lisbona** (art. 158 Trattato sul funzionamento dell'Unione) e disciplinata, accanto alla coesione economica e sociale, tra gli obiettivi generali e le politiche dell'UE.

In materia di governo del territorio si segnalano, inoltre, le azioni condotte dagli organi comunitari preordinate ad un efficace perseguimento degli obiettivi in materia di **politica ambientale**. In particolare la direttiva 2001/42/CE sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi

sull'ambiente individua nella valutazione ambientale strategica (VAS) lo strumento per l'integrazione delle considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Essa è stata recepita, a livello statale, nella parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cd. codice ambientale), recentemente riscritta con il decreto legislativo n. 4 del 2008 (cd. secondo correttivo). Si ricorda, altresì, che numerose regioni hanno già emanato disposizioni riguardanti l'applicazione di tale procedura con riferimento alla direttiva comunitaria.

Si ricorda, infine, che la **Convenzione europea del paesaggio**, recepita con la legge 14/2006, intende il paesaggio come *"una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni"*. La formula adoperata in sede europea sancisce un punto di svolta nel modo di intendere il territorio in quanto "paesaggio": esso, anche al di fuori degli ambiti sottoposti a tutela per il loro particolare valore culturale, non è più una realtà indifferenziata, sfruttabile senza limiti, salvo quelli imposti dalle sole esigenze dello sviluppo economico, ma costituisce comunque un "bene" finito e consumabile, che richiede azioni di governo consapevoli "al fine di orientare e di armonizzare le ... trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali" (art. 1, lettera e), della Convenzione). E non solo: le caratteristiche "paesaggistiche" di tali contesti, ancorché meno significative sotto il profilo culturale, vanno in ogni caso individuate, in quanto costituiscono un dato di conoscenza imprescindibile per le competenti autorità pubbliche. Queste ultime, infatti, sono chiamate a definire, gli "obiettivi di qualità paesaggistica" necessari a rendere tali contesti compatibili con "le aspirazioni delle popolazioni" che in essi vivono al conseguimento di una migliore qualità della vita (art. 1, lett. c, della Convenzione). Quindi, in tale ottica, tutte le aree territoriali vanno gestite in modo da armonizzarne le trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali "in una prospettiva di sviluppo sostenibile" (art. 1, lett. e, della Convenzione).

## **7.2 La legislazione nazionale e il riparto di competenze tra Stato e regioni**

La materia “governo del territorio”, assegnata dal terzo comma dell’art. 117 Cost. alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni, ricomprende anche l’urbanistica e l’edilizia, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr. le sentenze n. 303 e n. 362 del 2003 e la sentenza n. 196 del 2004). Al riguardo, la sentenza n. 343 del 2005 ribadisce esplicitamente che “la materia edilizia rientra nel governo del territorio, come prima rientrava nell’urbanistica, ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, per la quale le regioni debbono osservare, ora come allora, i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale”.

In tale ambito, fin dalla XIV legislatura, il Parlamento ha tentato di portare a termine, senza successo, una iniziativa di riforma volta a fissare, da una parte, i principi generali della materia e, dall’altra, a riordinare e unificare la normativa in materia di urbanistica, la cui legge risale al 1942 e non ha mai ricevuto effettiva e completa attuazione (a partire dall’indispensabile regolamento di esecuzione, mai emanato). Attualmente, la Commissione ambiente della Camera ha avviato l’esame delle proposte di legge AC 329 (on. Mariani e altri) e AC 438 (on. Lupi ed altri), recanti principi fondamentali per il governo del territorio.

Le proposte recano una analoga definizione legislativa di governo del territorio, che viene individuato come l’insieme delle attività conoscitive, regolative, di programmazione, localizzazione e attuazione degli interventi volte a perseguire la tutela e la valorizzazione, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità in relazione agli obiettivi di sviluppo del territorio. Viene inoltre stabilito che il governo del territorio, la cui potestà legislativa è affidata alle regioni, include altresì l’urbanistica, l’edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali. Il processo riformatore ruota intorno a concetti quali:

- flessibilità degli strumenti urbanistici, intesa come adattabilità degli stessi alle mutevoli condizioni economiche e territoriali, fatti salvi gli elementi strutturali di riferimento da assumere come invariati;

- rapporto con i soggetti privati e loro coinvolgimento sin dalla fase di elaborazione dei piani (sussidiarietà orizzontale). Viene riconosciuta alla società civile la facoltà di fornire un apporto significativo alla definizione e all'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio;
- coordinamento delle diverse discipline specialistiche (tutela patrimonio culturale e ambientale, paesaggio, sviluppo sostenibile, risorse idriche, protezione civile, piani rurali, ecc.);
- accelerazione e semplificazione delle procedure sulla base dei principi di sussidiarietà e di cooperazione tra diversi livelli e soggetti istituzionali. Nella definizione di sussidiarietà è insito il principio secondo il quale l'Ente più prossimo all'ambito e all'oggetto dell'intervento si deve assumere l'onere della decisione e della gestione dell'intervento stesso. La cooperazione intende affermare una visione concertativa e collaborativa volta a superare l'attuale modello di gerarchizzazione nei rapporti tra i livelli di piano.

Alla legislazione regionale sono espressamente demandati, oltre alla potestà legislativa in materia di governo del territorio, i seguenti temi: la disciplina della pianificazione urbanistica; le modalità di attuazione del piano strutturale (attraverso il quale sono operate le scelte di programmazione dell'assetto del territorio di uno o più comuni); la disciplina delle dotazioni territoriali (cd. standard minimi urbanistici), sulla base dei livelli minimi definiti dallo Stato; la perequazione (accordo di tipo convenzionale che prevede la compensazione tra suolo ceduto o acquisito e diritti edificatori acquisiti o ceduti); le misure di salvaguardia; alcuni compiti in materia edilizia, con riferimento alle attività di trasformazione del territorio, alla denuncia di inizio attività, all'onerosità del permesso di costruire; la definizione del sistema integrato delle informazioni e dei dati; la pianificazione del territorio ai fini della tutela dei territori rurali; la valutazione integrata dei piani e dei programmi di governo del territorio; le procedure di confronto concorrenziale.

In attesa della riforma organica del governo del territorio, la legge n. 244 del 2007 (finanziaria 2008), commi 258 e 259 dell'articolo 1, ha già previsto alcune forme in materia di compensazione urbanistica.

Il comma 258 ha consentito la definizione, negli strumenti urbanistici e fino alla riforma organica del governo del territorio, di zone da destinare alla trasformazione in cui sia possibile la cessione gratuita da parte dei proprietari di aree o immobili destinati ad edilizia residenziale sociale e sia altresì possibile la fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale.

Il comma 259 ha previsto che il comune possa, nell'ambito degli strumenti urbanistici, consentire aumenti di volumetrie premiali ai fini della realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio e di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale.

### ***7.3 La legislazione regionale e la cooperazione istituzionale***

Le regioni, in forza della competenza su gran parte delle funzioni territoriali trasferite fin dal DPR n. 616/77, hanno facoltà di legiferare in materia urbanistica e alcune di esse l'hanno ampiamente esercitata. Successivamente, la legge 59/97 e il D.Lgs. n. 112/98 hanno provveduto al trasferimento di funzioni e compiti dello Stato alle regioni e agli enti locali (per questi ultimi, ora raccolti nel Testo Unico delle disposizioni sugli Enti Locali di cui al D.Lgs. n. 267/2000) mentre la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione ha definito a livello costituzionale l'autonomia degli enti territoriali nonché i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Di norma, la pianificazione è attuata a diversi livelli - sostanzialmente attraverso lo strumento della concertazione o della copianificazione - con i seguenti atti di programmazione territoriale:

- il Piano territoriale (o Quadro strutturale) regionale, con il quale la **regione** definisce gli obiettivi strategici della propria politica territoriale (quali, ad esempio, lo sviluppo sostenibile e la coesione sociale, la competitività del sistema territoriale, la riproducibilità e la valorizzazione delle risorse sociali ed ambientali, il contenimento del consumo dell'energia e del suolo), in coerenza con le politiche

- infrastrutturali nazionali e con le politiche settoriali e di bilancio regionali, dopo averne verificato la compatibilità con i principi di tutela, conservazione e valorizzazione delle risorse e beni territoriali;
- il Piano di coordinamento (o strutturale) provinciale, con il quale la **provincia** esercita un ruolo di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche territoriali della Regione e la pianificazione urbanistica comunale, determinando indirizzi generali di assetto del territorio provinciale (o di "area vasta"); spesso, tale Piano ha valore e portata di piano paesaggistico e di piano di tutela nei settori della protezione della natura, dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali; esso, inoltre, ha valore e portata, nelle zone interessate, di piano di bacino nonché di piano territoriale del parco;
  - il Piano strutturale (o urbanistico) comunale, con cui il **comune** definisce le indicazioni strategiche per il governo del territorio comunale, contenute nel Piano provinciale, integrate con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale. Il Piano comunale ha valore di piano urbanistico di specificazione della disciplina degli aspetti paesistici ed ambientali e impone pertanto esclusivamente vincoli di natura ricognitiva e morfologica;
  - il Piano operativo (P.O.) è lo strumento con il quale l'amministrazione comunale attua le previsioni del Piano comunale, e/o del regolamento urbanistico;
  - il Regolamento urbanistico (R.U.) è obbligatorio per tutti i comuni e disciplina gli insediamenti esistenti sull'intero territorio comunale;
  - i Piani attuativi, infine, sono strumenti urbanistici di dettaglio approvati dal comune, in attuazione del PO o del RU, ai fini del coordinamento degli interventi sul territorio.

La **regione** è inoltre responsabile del **Sistema informativo territoriale**, che costituisce il riferimento conoscitivo fondamentale nella definizione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e di programmazione economico – territoriale.

La regione che, in un certo senso, ha fatto scuola relativamente all'introduzione e alla sperimentazione di molte innovazioni è la **Toscana**, dove diversi comuni hanno avviato il procedimento di formazione del piano regolatore generale fondato sul principio dello sdoppiamento tra "piano strutturale" e "piano operativo". Per assicurare la partecipazione dei cittadini in ogni fase del procedimento, la legge regionale prevede l'istituzione del garante della comunicazione.

**L'Emilia-Romagna** ha recepito come punto di riferimento culturale il cosiddetto modello INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) che si fonda sostanzialmente su: a) separazione tra scelte strategiche e scelte operative (alla scala comunale equivale alla distinzione tra piano strutturale e piano di intervento); b) utilizzazione dello strumento della perequazione per garantire il principio di eguaglianza tra i cittadini.

La **Lombardia**, al contrario, fa esplicito riferimento al modello della cosiddetta urbanistica "contrattata" fondata sull'accordo pubblico-privato, che trova espressione nei già citati strumenti denominati Programmi complessi o Piani-progetto quali: Programma integrato di intervento, Programma di recupero urbano, Programma di riqualificazione urbana, etc.

Alcune regioni hanno poi introdotto, recentemente, norme di edilizia sostenibile. Tra queste, la regione **Puglia** ha previsto che gli strumenti di governo del territorio, dal livello regionale fino alla pianificazione esecutiva su scala comunale, devono contenere le indicazioni necessarie a perseguire e promuovere gli obiettivi di sostenibilità delle trasformazioni territoriali e urbane. Il perseguimento dei criteri di sostenibilità ambientale avviene attraverso la previsione di accurate ricognizioni delle risorse territoriali e ambientali, nei piani e nei programmi di ogni livello, allo scopo di valutare le implicazioni ambientali dei processi di trasformazione del territorio. I piani e i programmi devono contenere norme, parametri, indicazioni progettuali e tipologiche che garantiscano il migliore utilizzo delle risorse naturali e dei fattori climatici, nonché la prevenzione dei rischi ambientali.

## 8. Politiche abitative

### 8.1 La cornice comunitaria

Conformemente al principio di sussidiarietà, l'Unione europea non è competente a legiferare in materia di edilizia abitativa. Ciò è stato interpretato nel senso che l'Unione europea non può finanziare progetti di edilizia abitativa, anche se la politica è formulata da uno Stato membro o ad un livello governativo inferiore. Ciononostante, i programmi comunitari riconoscono l'importanza dell'edilizia abitativa: a mano a mano che le politiche in materia di edilizia abitativa si integrano più strettamente con altre strategie - come il recupero urbano - esse diventano maggiormente compatibili con i programmi comunitari. Si tratta, ad esempio, di progetti dei Fondi strutturali (prevalentemente il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo) senza un'esplicita componente relativa all'edilizia, ma orientati verso aree caratterizzate dalla carenza di alloggi; progetti in cui le organizzazioni per l'edilizia abitativa hanno diversificato il proprio lavoro, svolgendo attività idonee ad ottenere finanziamenti comunitari; progetti i cui obiettivi non hanno a che vedere con l'edilizia abitativa ma in cui i finanziamenti "filtrano" verso questo settore; progetti in cui i fondi europei vengono utilizzati per incentivare finanziamenti supplementari a favore degli investimenti nell'edilizia abitativa.

Riguardo alla disciplina di tale settore, si ricorda che secondo il Comitato di coordinamento europeo dell'alloggio sociale dell'Unione europea, le politiche di *social housing* si sostanziano nell'offerta di alloggi e servizi per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato. Da ciò consegue:

- l'applicabilità dell'art. 86 TCE, Il paragrafo, che prevede l'esonero dal rispetto delle norme del Trattato, comprese quelle in materia di mercato interno e di concorrenza, nella misura in cui ciò sia strettamente necessario all'assolvimento della missione di interesse generale;



- l'applicabilità della decisione della Commissione del 28 novembre 2005 (2005/842/CE) che stabilisce le condizioni alle quali gli aiuti di stato – sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale - sono compatibili con il mercato comune e dunque le predette compensazioni sono esentate dall'obbligo di notificazione preventiva di cui all'art. 88, paragrafo 3.

Sempre in tale ottica, essendo l'edilizia residenziale pubblica mezzo di solidarietà e di promozione della dignità umana, è altresì esclusa l'applicabilità in tale ambito della direttiva servizi (2006/123/CE). La *ratio* di tale disposizione va ricercato nel carattere inviolabile del diritto alla casa, così come riconosciuto a livello internazionale (art. 25, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1948), europeo (Carta dei diritti fondamentali dell'UE, 2000) e nazionale (C.Cost. 49/1987 e 217/1988).

Da ultimo, la direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia ha introdotto nell'Unione europea la certificazione energetica degli edifici intesa soprattutto come strumento di trasformazione del mercato immobiliare finalizzato a sensibilizzare gli utenti sugli aspetti energetici all'atto della scelta dell'immobile. Tale direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento dai decreti legislativi n. 192/2005 e n. 311/2006 ed ha comportato l'avvio di un vasto intervento di riqualificazione degli edifici residenziali incentivato dallo Stato con detrazioni fiscali e premi di cubatura.

## **8.2 La legislazione nazionale e il riparto di competenze tra Stato e regioni**

In materia di edilizia residenziale pubblica la Corte costituzionale (vedi, da ultimo, la sentenza n. 94 del 2007) individua tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. nonché la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di

assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», di competenza concorrente (sentenza n. 451 del 2006). Il terzo livello, rientrante nella competenza residuale delle regioni, riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.

In tale quadro, l'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008 ha previsto una serie di misure (cd. **Piano casa**) - da approvare con DPCM, previa delibera del CIPE e d'intesa con la Conferenza unificata - rivolte all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione.

Dato che le risorse individuate dal governo per finanziare l'intervento derivavano da provvedimenti - sempre in materia di edilizia residenziale - adottati nella precedente legislatura e già in via di attuazione, cui venivano revocate le risorse, si è aperto un contenzioso con le regioni che non ha consentito di raggiungere l'intesa necessaria all'emanazione del DPCM. Il decreto-legge n. 185 del 2008 ha quindi sostituito l'intesa con un semplice parere. Il confronto con le regioni ha tuttavia portato il governo a ripristinare l'intesa (con il decreto-legge n. 5 del 2009) e a riassegnare una parte del finanziamento destinato ai provvedimenti in via di attuazione, attraverso risorse finanziarie provenienti dal Fondo aree sottoutilizzate (FAS). L'intesa con le regioni è stata quindi raggiunta e il DPCM, ad oltre un anno dall'approvazione del Piano, è stato emanato il 16 luglio 2009.

Contemporaneamente, il governo ha annunciato - tra l'altro con l'obiettivo di rilanciare il settore dell'edilizia, gravemente colpito dalla crisi, e in attuazione della citata direttiva europea sul risparmio energetico degli edifici - un intervento, da realizzare con decreto-legge, volto a favorire lavori di modifica del patrimonio edilizio esistente, anche attraverso la

concessione di **consistenti incentivi volumetrici**, nonché a prevedere la semplificazione dei titoli abilitativi all'attività edilizia.

La proposta governativa è stata accolta con una decisa opposizione da parte delle regioni, che rivendicavano la competenza in materia di governo del territorio, edilizia e urbanistica. Le regioni, inoltre, chiedevano l'introduzione di alcuni correttivi per evitare che l'iniziativa si trasformasse in un incentivo all'abusivismo. Alla luce di tali prese di posizione e su invito del Presidente della Repubblica, l'esecutivo promuoveva un'intesa in sede di Conferenza unificata, diretta a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni ed il conseguimento del comune obiettivo. Con l'intesa del 31 marzo 2009, le regioni si sono quindi impegnate a regolamentare interventi che migliorino la qualità architettonica e/o energetica degli edifici entro il limite del 20% della volumetria esistente. Le leggi regionali inoltre disciplinano la demolizione e ricostruzione con ampliamento entro il limite del 35% della volumetria. In tale ambito, il Governo si è impegnato a introdurre misure di semplificazione edilizia.

### ***8.3 La legislazione regionale e la cooperazione istituzionale tra Stato e regioni***

Le **regioni** hanno interpretato in vario modo l'intesa. Alcune (Lombardia, Emilia-Romagna, Marche, Veneto, Sardegna) hanno ampliato i criteri definiti nell'intesa con il governo, prevedendo ulteriori fattispecie di edifici oltre a quelli residenziali, ad esempio edifici agricoli o produttivi non utilizzati: in tal senso le Marche hanno ammesso l'estensione del beneficio agli insediamenti produttivi, rafforzando il rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Il Veneto ha introdotto una riduzione del costo di costruzione per gli interventi previsti dalla legge regionale nonché una semplificazione del titolo abilitativo (DIA anziché permesso di costruire).

Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria e Marche hanno subordinato la realizzazione degli interventi al miglioramento della sicurezza antisismica ovvero della sostenibilità energetico-ambientale.

Altre regioni (ad esempio, la Puglia, il Lazio e il Piemonte) hanno vietato gli ampliamenti in alcune zone di pregio, su immobili vincolati, in aree

sottoposte a vincoli e fasce di rispetto costiere o ad alta pericolosità idraulica e geomorfologia. La Toscana ha limitato l'introduzione di deroghe alla propria pianificazione urbanistico ritenendo prioritaria la salvaguardia dell'ordinato sviluppo del proprio territorio.

La Campania e la Provincia di Bolzano, infine, hanno delegato la definizione dell'intervento o di alcuni parametri alla giunta.

Quanto ai rapporti con gli enti locali, si segnala che la regione Veneto ha previsto che i comuni - entro il 31 ottobre - possono stabilire la localizzazione degli interventi con un meccanismo di silenzio-diniego che ha sostituito l'originario silenzio-assenso. Qualora il termine decorra senza un provvedimento comunale espresso, la giunta regionale, attraverso la nomina di un commissario *ad acta*, può far convocare il consiglio comunale per decidere sull'applicazione della legge.

In materia di **edilizia sociale**, oltre al piano casa previsto dallo Stato, numerose regioni hanno adottato piani regionali con risorse proprie: ad esempio, nel febbraio 2009 la regione Calabria ha messo a disposizione dell'edilizia sociale 155 milioni di euro, derivanti dalle risorse dei fondi ex Gescal, di cui 79 milioni destinati alla realizzazione di alloggi da assegnare in locazione alle fasce deboli ed il resto per appartamenti da cedere in proprietà. Le risorse serviranno alla realizzazione di 3 mila alloggi grazie al recupero del patrimonio immobiliare esistente, soprattutto nei centri storici, e alla riqualificazione di aree degradate. Nel caso di nuove costruzioni i partecipanti dovranno dimostrare di avere la disponibilità di una idonea area edificabile. Alle giovani coppie sarà assegnato il 25% degli alloggi, agli anziani il 20%, mentre a studenti fuori sede e lavoratori extracomunitari il 5%. È stata poi fissata al 3% la quota da riservare alle ragazze madri.

Nel mese di novembre 2008, la Giunta regionale del Friuli ha stanziato 4 milioni e 387 mila euro per la costruzione di nuovi alloggi, in risposta all'emergenza abitativa esistente. Gli interventi saranno eseguiti attraverso la stipula di accordi di programma con le Ater regionali.

La regione Lazio ha stanziato 275 milioni di euro per la costruzione di nuove case di edilizia residenziale pubblica agevolata. Il finanziamento è reso disponibile già per il 2008 in modo da potere avviare tutte le procedure necessarie utilizzare i fondi nel più breve tempo possibile. Il piano prevede la costruzione di 6000 nuovi alloggi e destina le risorse stanziato per le seguenti attività: 140 milioni per rifinanziare il bando per la costruzione di alloggi da parte di cooperative e imprese nella città di Roma; 70 milioni per costruire alloggi in *housing* sociale; oltre 46 milioni per l'acquisto di alloggi dismessi da enti e società; oltre 18 milioni di euro per alloggi per anziani.

L'assessorato alla Casa della regione Lombardia ha predisposto il Piano triennale per l'edilizia residenziale pubblica (Prerp 2007-2009) che è stato finanziato con 561 milioni di euro e che è in pieno corso di attuazione. Il programma prevede la realizzazione di programmi di riqualificazione urbana e sociale (60 milioni per 1.000 nuovi alloggi) attraverso i contratti di quartiere e gli accordi quadro di sviluppo territoriale (AQST) per la realizzazione di case a canone sociale e moderato e di case per la locazione temporanea (181 milioni per 164 interventi). Sono inoltre previsti: un contributo acquisto prima casa (80 milioni); un fondo sostegno affitti (170 milioni in cofinanziamento); contratti di quartiere (67 milioni). I rimanenti fondi serviranno ad incrementare altri tipi di intervento, come, ad esempio, l'incremento dei servizi abitativi a canone convenzionato, l'acquisto di alcune aree e l'abbattimento delle barriere architettoniche.

Il Consiglio regionale del Veneto ha approvato il piano triennale per l'edilizia residenziale pubblica che definisce, sino al 2010, il fabbisogno abitativo, gli obiettivi della programmazione regionale, i criteri generali per la ripartizione delle risorse finanziarie, le modalità di incentivazione. Il programma triennale aggiorna il precedente piano, scaduto nel 2003, e stanziava 130 milioni di euro, di cui 22,5 per l'edilizia residenziale sovvenzionata (vale a dire per la locazione a canone sociale, a totale carico della Regione) e 108 milioni di euro per l'edilizia agevolata (vale a dire per alloggi realizzati da imprese e cooperative con il contributo parziale della Regione). I risultati attesi dal programma triennale sono la realizzazione di 330 alloggi pubblici da parte degli Ater attraverso i fondi

per l'edilizia sovvenzionata e di 3233 alloggi di edilizia residenziale agevolata, realizzati da imprese e cooperative edilizie e destinati a nuclei familiari con reddito Ise non superiore a 60 mila euro, aumentato di 2 mila euro per ogni figlio a carico. Di questi 3233 alloggi, 900 saranno realizzati da fondazioni, enti non profit, cooperative da concedere in locazione a canone concertato (*social housing*).

La regione Veneto ha inoltre avviato un programma di *housing* sociale per la realizzazione di mille alloggi a canone calmierato attraverso il "Fondo Veneto casa", costituito dalla Regione insieme alla Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo (CARIPARO). Si tratta di un fondo etico, nel quale capitali pubblici e privati possono agire insieme. La regione ha stanziato 5,5 milioni di euro per il 2008 e altrettanti per il 2009. Lo stesso impegno finanziario è stato assunto dalla fondazione Cariparo. L'obiettivo è quello di arrivare a 100 milioni di euro. Metà della cifra sarà raccolta direttamente tra i sottoscrittori del fondo, mentre per il resto si ricorrerà alla Cassa Depositi e Prestiti. Sarà invece Beni Stabili SpA a gestire il fondo, che potrà essere operativo a metà del 2009 con un rendimento tra il 6% e l'8%. L'iniziativa è volta ad agevolare i cittadini più svantaggiati, che non possono sostenere un affitto sul libero mercato, ma nello stesso tempo hanno un reddito troppo alto per accedere alle graduatorie Erp.

## 9. Trasporto pubblico locale

### 9.1. La cornice comunitaria

Il settore dei trasporti rappresenta uno dei pilastri della politica comune europea; in questo ambito, anche il comparto del trasporto pubblico locale ha formato oggetto di interventi normativi, improntati essenzialmente ai principi della liberalizzazione e della tutela della concorrenza. Si deve rilevare una recente evoluzione degli orientamenti comunitari, che ha trovato sbocco nell'approvazione del **Regolamento CE 1370/2007**. Peraltro, la nuova disciplina prende specificamente in esame i criteri di intervento delle autorità pubbliche nel settore, prevedendo due ipotesi di aggiudicazione del contratto di servizio pubblico: la concessione affidata mediante procedura di gara e l'affidamento diretto. In particolare, è

consentito ai soggetti pubblici di fornire direttamente - ovvero mediante un soggetto indicato quale “operatore interno” - il servizio pubblico di trasporto. Si tratta di una innovazione rilevante, in quanto evidenzia una diversa valutazione circa l'idoneità dei soli meccanismi di mercato a perseguire il soddisfacimento delle esigenze degli utenti dei servizi pubblici di trasporto, specie ove questi siano esercitati in contesti scarsamente remunerativi per le imprese. In tal senso vanno del resto intese alcune delle considerazioni poste in premessa al regolamento stesso (“...molti servizi di trasporto terrestre di passeggeri che rappresentano una necessità sul piano dell'interesse economico generale non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale...occorre che le autorità competenti degli Stati membri abbiano la possibilità di intervenire per garantire la prestazione di tali servizi...”).

## ***9.2. La normativa nazionale e il riparto di competenze***

La potestà legislativa in materia di trasporto pubblico locale rientra nella competenza residuale delle Regioni, non essendo espressamente considerata dall'articolo 117 della Costituzione, il quale individua, tra le materie di legislazione concorrente, solo le “grandi reti di trasporto e di navigazione” e i “porti ed aeroporti civili”.

## ***9.3 La giurisprudenza costituzionale***

L'appartenenza della materia in questione all'ambito delle competenze residuali delle Regioni è stata confermata dalla Corte Costituzionale nella **sentenza n. 222 del 2005**. Con tale sentenza la Corte, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2004 recante l'istituzione di un fondo per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività nel settore del trasporto pubblico locale, ha espressamente precisato che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, “come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 [...] aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti

relativi a tutti i «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale».

Il riconoscimento espresso dell'appartenenza della materia del trasporto pubblico locale alla competenza generale delle Regioni costituisce la base da cui la Corte fa discendere una serie di argomentazioni che si muovono nell'ambito di precedenti orientamenti, in base ai quali il legislatore statale non può porsi «in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale» (sentenza n. 423 del 2004): le eccezioni a tale divieto sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto negli artt. 118, primo comma, 119, quinto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost..

Le interferenze della legislazione statale in materia **ambientale** (di competenza esclusiva statale) sulla potestà legislativa regionale in materia di trasporto pubblico locale sono state esaminate nella sentenza **n. 142 del 2008**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione della legge finanziaria 2007, per omessa previsione della previa acquisizione del parere della Conferenza unificata Stato - Regioni.

La disposizione esaminata istituisce, presso il Ministero dell'ambiente, il Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane, destinato al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane e al potenziamento del trasporto pubblico. La ripartizione del Fondo tra le diverse finalità è effettuata con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dei trasporti. La Regione Lombardia ha impugnato la norma per violazione della suddivisione di competenze prevista dalla Costituzione, in considerazione dei suoi riflessi sulle competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale. La Corte Costituzionale ha riconosciuto che il mancato coinvolgimento delle Regioni nel riparto delle risorse del Fondo costituisce **violazione del principio di leale collaborazione**, di cui all'articolo 120 Cost., che «si sostanzia in momenti di reciproco



coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale”.

La stessa Corte, peraltro, nella **sentenza n. 272 del 2004** - pronunciandosi, tra l'altro, sulla legittimità costituzionale dell'articolo 14 del D.L. 269/2003 che ha modificato l'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, relativo ai servizi pubblici locali - ha ricondotto l'ambito delle modalità di gestione delle gare e di affidamento dei servizi pubblici locali, nonché della disciplina transitoria, all'ambito materiale della **“tutela della concorrenza”** affidato alla competenza esclusiva dello Stato. Nella sentenza la Corte precisa che “non appaiono censurabili tutte quelle norme impugnate che garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti - come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi - i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali. Alle stesse finalità garantistiche della concorrenza appare ispirata anche la disciplina transitoria, che, in modo non irragionevole, stabilisce i casi di cessazione delle concessioni già assentite in relazione all'effettuazione di procedure ad evidenza pubblica e al tipo di società affidataria del servizio”.

La tutela della concorrenza – secondo quanto dichiarato dalla stessa Corte costituzionale nella **sentenza n. 14 del 2004** e ripreso nella sentenza n. 272/2004 - “non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali”. In altri termini, la tutela della concorrenza riguarda nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude perciò anche interventi promozionali dello Stato.

Nello stesso senso si veda anche la **sentenza n. 80 del 2006**, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme di alcune leggi regionali che avevano disposto la proroga degli affidamenti in atto nel settore del trasporto pubblico locale. A giudizio della Corte la

competenza statale esclusiva in materia di concorrenza si configura come “trasversale” e pertanto incide naturalmente, nei limiti della sua specificità e dei contenuti normativi che di essa possono ritenersi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applica.

Di nuovo sulla tutela della concorrenza la Corte costituzionale si è basata per dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Veneto nei confronti delle misure disposte dal cosiddetto ‘primo decreto Bersani’ (decreto-legge n. 223/2006) in materia di potenziamento del servizio di taxi e del riconoscimento ai comuni della facoltà di prevedere che il trasporto di linea di passeggeri accessibile al pubblico sia svolto anche da privati. La Corte Costituzionale, nella **sentenza n. 452 del 2007**, pur riconoscendo che le disposizioni impugnate hanno attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, di competenza legislativa regionale, ha affermato che le materie di competenza esclusiva trasversali dello Stato, come la tutela della concorrenza, possono intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interventi cui esse sono preposte, fino ad incidere sulla totalità degli àmbiti materiali entro i quali si applicano, anche con riguardo alle materie nelle quali si esplica la competenza legislativa esclusiva regionale. I mezzi per incidere sugli assetti concorrenziali del mercato del trasporto pubblico locale, che vengono conferiti agli enti locali dalle norme impugnate, appaiono disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi, così da non travalicare, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità, i limiti di esercizio della competenza trasversale dello Stato.

In tema di intervento del legislatore statale a tutela della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, rileva la recente riforma dei servizi pubblici locali introdotta con l’art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112/2008, successivamente modificato dall’articolo 15 del decreto-legge n. 135/2009. La riforma, peraltro, a seguito delle modifiche introdotte con tale ultima disposizione, non si applica al trasporto ferroviario regionale.

#### 9.4. *Finanziamento*

Il citato D.Lgs. 422/1997, che ha conferito funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale alle Regioni e agli enti locali, non ha però riconosciuto agli enti incaricati del servizio una corrispondente autonomia finanziaria. Il settore è stato infatti per lungo periodo sostenuto da finanziamenti statali, sia per la gestione delle aziende di trasporto, che per gli oneri connessi al personale. Solo alla fine della XV legislatura, con l'approvazione della legge finanziaria per il 2008 (art. 1, co. 295 ss. legge 24 dicembre 2007, n. 244), sono stati attribuiti alle Regioni mezzi propri per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti che gli sono stati trasferiti.

In particolare le risorse attribuite alle Regioni sono costituite dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, in conformità con quanto previsto dall'articolo 119, secondo comma, della Costituzione. Alle Regioni è attribuita una quota del gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione. La quota è determinata, a regime (ovvero a decorrere dal 2011), in relazione ai volumi di gasolio erogati in ciascuna regione, mentre per il triennio 2008-2010 è fissata dalla stessa legge finanziaria 2008. La compartecipazione ha sostituito i trasferimenti precedentemente riconosciuti alle Regioni ed è espressamente previsto che, a decorrere dal 2008, non potrà essere disposto alcun trasferimento aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato per il finanziamento delle spese correnti del settore del trasporto pubblico locale.

Il finanziamento del trasporto pubblico locale dovrà essere ulteriormente riformato in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 49, recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*. La legge prevede che per la copertura delle spese necessarie per lo svolgimento delle funzioni da parte delle regioni si passi dal finanziamento della spesa storica all'attribuzione di risorse basate sull'**individuazione dei fabbisogni standard** necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

I decreti legislativi dovranno distinguere le funzioni che investono i diritti fondamentali di cittadinanza, quali sanità, assistenza, istruzione - per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari, mediante

ricorso al fondo perequativo - rispetto alle altre che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri dell'autonomia tributaria.

Per la prima categoria di funzioni spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i costi *standard* necessari alla definizione dei relativi fabbisogni; le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno invece finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

Un diverso trattamento, **intermedio** rispetto alle categorie di funzioni sopra indicate, è previsto per il trasporto pubblico locale, nonché per gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione. In particolare si prevede che l'ammontare del finanziamento del trasporto pubblico locale vada determinato tenendo conto, oltre che dei costi *standard*, anche della fornitura di un **livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale**. A tal fine si prevede, per le **spese di parte corrente**, l'assegnazione delle quote del fondo perequativo in misura tale da ridurre adeguatamente le differenze tra territori con diverse capacità fiscali per abitante, mentre, per le **spese in conto capitale**, si dovrà assicurare l'integrale copertura del fabbisogno *standard*.

### **9.5. Osservatorio nazionale**

La già citata legge finanziaria per il 2008 ha previsto l'istituzione, presso il Ministero dei trasporti, di una sede di coordinamento rappresentata dall'**Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale**, al quale partecipano rappresentanti dei Ministeri competenti, delle Regioni e degli enti locali. L'Osservatorio ha il compito di progettare e costruire un sistema informativo centralizzato, correlato alle banche dati regionali, e di verificare l'andamento del settore e il completamento della riforma.

L'Osservatorio non è stato ancora costituito, anche a causa della riduzione degli stanziamenti ad esso destinati, disposta dal D.L. 93/2008.

## 10. Politiche attive del lavoro

### 10.1. Il ruolo delle istituzioni comunitarie

Le politiche attive del lavoro rappresentano uno dei pilastri degli “*Orientamenti integrati sulla crescita e l’occupazione*”, adottati dal Consiglio Europeo nell’ambito della Strategia di Lisbona. A questo atto di *soft law* fanno seguito i Piani nazionali di riforma, sottoposti a controllo multilaterale. Il FSE interviene per finanziare le azioni necessarie alla riforma dei servizi pubblici per l’impiego e i programmi formativi rientranti nell’ambito del Piano operativo nazionale (*PON*) e dei Piani operativi regionali (*POR*), al fine di elevare il livello di **occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità**. Per quanto concerne specificatamente i servizi per l’impiego, la Comunicazione della Commissione Europea COM (1998) 641 def. del 13/11/1998 (“Modernizzare i Servizi pubblici per l’impiego...”) sottolinea che, al fine di conciliare direzione programmatica ed indipendenza operativa e salvaguardare le esigenze locali, possono essere utilizzati strumenti concertativi, quali accordi annuali o pluriennali tra amministrazione centrale ed enti periferici.

### 10.2. Normativa nazionale: la ripartizione delle competenze tra i livelli di governo

Alla funzione di indirizzo dell’UE, si accompagna un’articolazione della potestà legislativa tra Stato e Regioni caratterizzata da un intreccio tra materie di competenza esclusiva statale (rapporti con l’UE, determinazione livelli essenziali delle prestazioni, tutela della concorrenza, coordinamento informazioni statistiche e informatico dei dati, norme generali sull’istruzione), concorrente tra Stato e Regioni (tutela e sicurezza del lavoro, istruzione) ed esclusive delle Regioni (formazione professionale). A questo riguardo, la Corte Costituzionale ha più volte sottolineato (ad esempio, nelle sentenze nn. 370/2003 e 50/2005) che deve operare il principio della leale collaborazione tra Stato e Regione, mediante il meccanismo delle Conferenze tra i diversi livelli di governo.

La legislazione nazionale (D.lgs.n.469/1997) ha conferito alle Regioni le politiche attive del lavoro e il collocamento, mantenendo per lo Stato la competenza legislativa in alcune materie (vigilanza in materia di lavoro; flussi immigratori; conciliazione delle controversie di lavoro; risoluzione controversie collettive pluriregionali; sistema informativo lavoro; raccordo con gli organismi internazionali e coordinamento con l'UE), nonché un "ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento" (art.1). Ne consegue un sistema "regionalizzato" di servizi per l'impiego fondato, da una parte, sul ruolo della Regione in materia di programmazione, promozione, coordinamento, valutazione e controllo; dall'altra, sulla delega alle Province relativa alla gestione dei compiti e funzioni attribuite, secondo i principi fissati dal decreto legislativo. A questo riguardo, l'art.4 c.1 prevede, tra l'altro:

- l'attribuzione alle province delle funzioni e dei compiti relativi al *collocamento, preselezione e incontro tra domanda e offerta di lavoro* (lett.a), nonché la gestione ed erogazione da parte delle stesse dei servizi connessi alle suddette funzioni e compiti, tramite i "centri per l'impiego" (lett.e), che rispondono ad un bacino d'utenza non inferiore a centomila abitanti;
- la possibilità di attribuire alle province della gestione ed erogazione dei servizi, anche tramite i centri per l'impiego, connessi alle funzioni e compiti in materia di *politica attiva per soggetti svantaggiati* conferiti alla Regione (lett.f).

Inoltre, al fine di assicurare l'integrazione tra politiche formative e politiche del lavoro, la regione attribuisce *di norma* alle province le funzioni ad essa trasferite in materia di formazione professionale (art.143).

Le Province, a loro volta, individuano adeguati strumenti di raccordo con gli altri enti locali, prevedendo la partecipazione degli stessi alla individuazione degli obiettivi e all'organizzazione dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti relativi al collocamento, preselezione e all'incontro tra domanda e offerta di lavoro (art.4 c.2 D.lgs.n.469/1997).

Riassumendo il quadro delineato dalla legislazione statale, il processo di decentramento ha comportato l'attribuzione alle Regioni del ruolo di legislazione, organizzazione amministrativa, progettazione, valutazione e

controllo dei servizi all'impiego, mentre alle Province quello di erogatore dei servizi sul territorio e di raccordo con gli altri Enti locali.

Relativamente agli *standard* minimi funzionali (livelli essenziali delle prestazioni), opera pienamente il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, che ha dato luogo a numerosi accordi in sede di Conferenza unificata in materia di servizi pubblici per l'impiego. Si rammenta, in particolare, quello del 16 dicembre 1999, in cui sono state indicate le funzioni essenziali dei servizi pubblici per l'impiego (accoglienza e informazione orientativa, gestione delle procedure amministrative, orientamento e consulenza, promozione di segmenti di mercato del lavoro e sostegno delle fasce deboli, incontro tra domanda ed offerta di lavoro) e le azioni corrispondenti a ciascuna funzione. Il 26 ottobre 2000, sempre in sede di Conferenza, sono state concordate le linee guida per la definizione di azioni per avviare tali servizi (Masterplan).

### **10.3. Riforma del collocamento**

Il modello comunitario del *welfare to work* ha portato alla riforma dei servizi per l'impiego, nella duplice direzione della liberalizzazione dei servizi privati (agenzie di lavoro interinale di cui alla legge n.196/1997 e poi agenzie per il lavoro di cui al D.lgs.n. 276/2003) e della riforma dei servizi pubblici per l'impiego, attraverso il D.lgs. n.181/2000, modificato dal D.lgs. n. 297/2002 "*Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro*".

Le Regioni definiscono gli obiettivi e gli indirizzi operativi per i servizi competenti, i quali devono garantire almeno un colloquio di orientamento e una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura in favore dei soggetti svantaggiati (art.3). Le stesse Regioni stabiliscono i criteri per l'adozione da parte dei servizi competenti di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione sulla base dei seguenti principi:

- conservazione dello stato di disoccupazione a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione;

- perdita dello stato di disoccupazione in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente o in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una *congrua* offerta di lavoro;
- sospensione dello stato di disoccupazione in caso di accettazione di un'offerta di lavoro a tempo determinato o temporaneo di durata inferiore a 8 mesi o di 4 mesi se si tratta di giovani (art.4).

Sull'interpretazione di queste norme, è intervenuto l'Accordo in sede di Conferenza Unificata ("Indirizzi interpretativi relativi al D.lgs.n.297/2002") del 10 dicembre 2003.

#### **10.4. Interazione tra competenze statali e decentrate in materia di politiche attive e passive del lavoro**

##### **10.4.1. Incentivi economici statali contro la disoccupazione indennizzata**

Un importante versante su cui la legislazione statale è protagonista è quello degli incentivi all'uscita dallo stato di disoccupazione. In questo ambito sono intervenute nel tempo diverse norme, tra cui si segnalano brevemente:

- a) la legge n.223/1991, che prevede: l'anticipazione dell'indennità di mobilità per i beneficiari della stessa che intraprendano un'attività autonoma; le agevolazioni contributive in favore dei datori di lavoro che assumono lavoratori beneficiari dell'indennità di mobilità;
- b) il D.lgs.n.276/2003, che prevede varie agevolazioni per le agenzie per il lavoro autorizzate che assumono soggetti svantaggiati;
- c) il D.L. n.5/2009 conv. in legge n.33/2009 e il D.L. n.78/2009, conv. in legge n.102/2009, che prevedono agevolazioni per i datori di lavoro che assumono soggetti beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga nonché l'anticipazione degli ammortizzatori sociali per l'avvio di una attività autonoma.



#### ***10.4.2. Crisi economica ed interazione tra competenze statali e decentrate in materia di politiche attive e passive del lavoro***

L'eccezionalità dell'attuale crisi economica ha determinato alcune scelte innovative in materia di tutela dei disoccupati che hanno coinvolto i vari livelli di governo. In particolare, con l'Accordo del 12 febbraio 2009 tra Governo, Regioni e Province autonome, è stato disciplinato il concorso delle risorse regionali provenienti dal FSE ai nuovi interventi di sostegno al reddito ed alle competenze. Secondo lo schema delineato, le risorse messe a disposizione e gli interventi necessari a un loro efficace utilizzo "possono utilmente vedere la convergenza di un'azione dello Stato e delle Regioni. Per quanto riguarda il primo, esso può mobilitare risorse nazionali per 5.350 milioni di euro..., mentre l'obiettivo per il contributo regionale è pari a 2.650 milioni di euro a valere sui programmi regionali FSE". Con riferimento ai lavoratori destinatari dei trattamenti in deroga, il contributo nazionale sarà impiegato per il pagamento dei contributi figurativi e per la parte maggioritaria del sostegno al reddito, mentre il contributo regionale sarà impiegato per azioni combinate di politica attiva e di completamento del sostegno al reddito. Sarà così possibile prevedere che si abbia la convergenza, da una parte, di una quota dell'indennità e del contributo figurativo a valere sulle risorse nazionali e, dall'altra, a valere sui Programmi regionali FSE, di un'azione formativa o di politica attiva governata dalla Regione e integrata dall'erogazione di un sostegno al reddito che, assieme al sostegno a carico dei fondi nazionali, rientri nel limite dei massimali previsti dalle leggi.

#### ***10.5. Sistemi regionali per l'impiego***

Il ventaglio di competenze delle Regioni è molto ampio, comprendendo:

- programmazione pluriennale e annuale delle politiche (obiettivi, programmi, risorse, indirizzi);
- il sostegno ad attività finalizzate alla parità tra i generi e la conciliazione dei tempi di lavoro e cura;
- la promozione di attività imprenditoriali e il sostegno all'innovazione (ad es., incentivi per progetti di ricerca);

- la promozione di azioni contro le crisi occupazionali e di un sistema integrato di sicurezza del lavoro, con funzioni di indirizzo e coordinamento;
- il coordinamento e l'indirizzo dei soggetti interessati al contrasto del lavoro irregolare;
- l'organizzazione della rete dei servizi per il lavoro e il raccordo tra operatori pubblici e privati;
- la tenuta degli albi dei soggetti (abilitati o autorizzati) che svolgono servizi per il lavoro;
- la gestione della Borsa lavoro regionale;
- il monitoraggio, il controllo e la valutazione delle attività inerenti le politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione, anche attraverso l'Osservatorio regionale del mercato del lavoro;
- il cofinanziamento delle politiche dei fondi bilaterali per la formazione continua e permanente.

Le competenze di alcune Regioni (ad es., Lombardia, Veneto e Liguria) investono, in parte, anche le politiche passive, ampliandosi verso il sostegno del reddito dei lavoratori in difficoltà, tramite vari strumenti: l'eventuale cofinanziamento delle azioni definite dai fondi interprofessionali, la promozione di accordi tra le parti sociali, la garanzia sul credito in favore dei lavoratori con contratti a progetto, la garanzia della continuità tra retribuzione e ammortizzatore sociale, l'erogazione di incentivi alle imprese che assumono soggetti svantaggiati, l'assegnazione di buoni spesa per l'acquisto di servizi.

Le competenze delle Province riguardano:

- la programmazione territoriale e l'attuazione degli interventi di politica attiva del lavoro;
- la gestione dell'elenco anagrafico e della scheda professionale delle persone in età lavorativa;
- l'attivazione delle procedure previste per l'erogazione dei benefici relativi allo stato di disoccupazione (dichiarazione di immediata disponibilità, patto di servizio con il disoccupato ecc.);

- acquisizione in via telematica delle comunicazioni dei datori di lavoro relative ai rapporti di lavoro (avvio, modificazioni, interruzioni ecc.);
- collocamento mirato dei disabili;
- gestione delle liste di mobilità.

## **11. Formazione professionale**

### **11.1 La cornice comunitaria**

Gli interventi comunitari nel settore della formazione professionale trovano fondamento negli articoli 140 e 150 del Trattato di Roma, che consentono all'Unione, secondo una strategia di *soft law*, di delineare politiche sovranazionali nel rispetto della responsabilità primaria degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione dei sistemi formativi. Scopo fondamentale degli interventi comunitari è pertanto quello di indurre la diffusione delle migliori prassi e di promuovere una convergenza delle politiche formative nazionali.

I primi passi concreti verso una politica europea in materia di formazione professionale risalgono agli anni '70, con l'inclusione della formazione nell'ambito del Programma di azione sociale e la creazione di un Centro per lo sviluppo della formazione professionale.

Un punto di svolta è costituito dalla prima riforma del Fondo sociale europeo (FSE), istituito dall'articolo 123 del Trattato di Roma come strumento di promozione delle possibilità occupazionali e di mobilità dei lavoratori. Le finalità e l'ambito di intervento del Fondo vengono notevolmente estesi, con un incremento notevole delle risorse assegnate agli Stati membri. Nell'ambito della riforma generale dei fondi strutturali, nel 1988 al FSE viene attribuita, quale missione prioritaria, la lotta alla disoccupazione di lunga durata e l'inserimento professionale.

Nuovo impulso alle politiche formative viene dal libro bianco di J. Delors, con il quale si avvia una importante riflessione sulle scelte necessarie per fronteggiare i mutamenti sociali indotti dalla globalizzazione e dallo sviluppo tecnologico.

A partire dalla metà degli anni '90 la formazione assume un ruolo cruciale nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione (SEO) e trovano ampio spazio nuovi programmi europei (Programma "Leonardo Da Vinci", misure Europass, Piano di azione per le competenze e la mobilità, Programma di lavoro Istruzione e Formazione 2010).

### ***11.2. La legislazione nazionale e il riparto di competenze tra Stato e regioni***

Le prime disposizioni degne di nota in materia di formazione professionale sono rinvenibili negli articoli 2130-2134 del codice civile, che hanno disciplinato l'istituto del tirocinio. Successivamente, il titolo IV (articoli 45-63) della legge n.264 del 1949 ha introdotto norme sull'addestramento professionale.

La Costituzione repubblicana si occupa di formazione professionale all'articolo 35, comma 2, sancendo che "La Repubblica cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori".

Lo Statuto dei lavoratori (legge n.300 del 1970) ha introdotto il diritto per i lavoratori di assentarsi dal lavoro per frequentare corsi di istruzione primaria e secondaria, nonché corsi di formazione.

Il primo intervento organico in materia di formazione professionale è tuttavia costituito dalla legge-quadro n. 845 del 1978, che si inserisce nel processo di definizione delle competenze regionali avviato, al fine di dare concreta attuazione al regionalismo previsto dalla Costituzione, con i DPR n.10 del 1972 e n.616 del 1977. La legge affida alle regioni le funzioni di programmazione e di indirizzo in materia di formazione professionale, sulla base degli obiettivi prefissati a livello statale. Nel definire il riparto delle competenze statali e regionali, la legge prevede, in particolare, l'obbligo per le regioni di predisporre piani pluriennali ed annuali di attuazione per le attività formative, da realizzare direttamente in strutture pubbliche o private (enti, imprese, consorzi) convenzionate. La legge disciplina inoltre l'organizzazione degli enti formativi e i meccanismi di finanziamento del sistema. Per quanto attiene tale ultimo aspetto, da un lato vengono liquidati una serie di istituti statali di formazione e soppresso il Fondo statale per l'addestramento professionale dei lavoratori, dall'altro

viene istituito un Fondo di rotazione, volto a favorire l'accesso alle risorse del Fondo sociale europeo e al Fondo regionale europeo.

Oltre alla struttura del sistema formativo e al riparto di competenze, la normativa degli anni '70 e '80 investe anche profili di carattere promozionale (legando sempre più la formazione a politiche attive del lavoro) e il tema dei contratti a contenuto formativo (in primo luogo l'apprendistato).

Negli anni '90 le tematiche della formazione (e, in particolare, della formazione continua e della formazione permanente) riprendono vigore a seguito degli impegni assunti nell'ambito della "concertazione" tra Governo e parti sociali, che porta alla stipula di importanti accordi (Accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993; Accordo del 24 settembre 1996; Patto per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre 1998; Patto per l'Italia del 5 luglio 2002), alcuni dei quali hanno trovato formale traduzione legislativa. Gli interventi legislativi di questo periodo sono caratterizzati dalla ricerca di una più stretta sinergia tra istruzione, formazione e mondo del lavoro, con il crescente coinvolgimento delle parti sociali.

Le leggi sul decentramento amministrativo (c.d. leggi "Bassanini": legge n.59 del 1997 e d.lgs. n.112 del 1998) e, di lì a poco, la riforma del Titolo V della Costituzione, ridefiniscono il quadro delle competenze tra Stato e regioni, ampliando ulteriormente la sfera di intervento regionale.

In particolare, il decreto legislativo n.112/1998 (articoli 142-143), oltre ad ampliare la sfera delle attribuzioni regionali esclusive, introduce l'obbligo di procedere sulla base di intese in Conferenza Stato-regioni in relazione a tutti i profili di maggiore rilievo nella definizione delle politiche formative. Riconosce, inoltre, alla stessa Conferenza Stato-regioni, funzioni propositive e consultive obbligatorie su tutte le funzioni e i compiti amministrativi conservati in capo allo Stato (con la sola esclusione della formazione del personale delle Forze armate e delle amministrazioni statali).

Il nuovo articolo 117, comma 2, lettera *n*), della Costituzione, assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva relativamente alle "norme generali sull'istruzione". Alle regioni spetta invece una competenza concorrente in materia di "istruzione" e, in particolare, una competenza

esclusiva in materia di “istruzione e formazione professionale” (articolo 117, comma 3). Lo stretto intreccio, anche sul piano concettuale, esistente tra istruzione e formazione, che induce a considerarle non già come distinte materie, bensì come specificazioni di un unico e complessivo settore ordinamentale, ha portato tuttavia la dottrina a ritenere che la competenza esclusiva in materia di “istruzione e formazione professionale” che la Costituzione assegna alle regioni non sia da intendersi in modo assoluto, tale cioè da escludere qualsiasi intervento del legislatore statale. In questo senso si è espressa anche la Corte costituzionale, che con le sentenze nn. 34, 50, 51 e 279 del 2005 ha fissato una serie di importanti principi.

Con le sentenze nn.34 e 279 la Corte ha tentato di operare una (non facile) distinzione tra vincoli alla normazione regionale derivanti, da un lato dalle “norme generali sull’istruzione”, dall’altro dai principi stabiliti nell’ambito della disciplina della materia di potestà concorrente “istruzione”, arrivando ad ammettere che la fonte regolamentare statale possa dettare, d’intesa con le Regioni, *standard* formativi minimi.

Nella sentenza n.50 del 2005, relativa ai contratti a contenuto formativo (nel caso di specie l’apprendistato), la Corte ha operato una prima distinzione tra profili contrattuali non riferibili alla formazione, per i quali vale la competenza esclusiva statale riferibile alla materia “ordinamento civile” (ai sensi dell’articolo 117, comma 2, lettera l)) e profili contrattuali a contenuto formativo. In relazione a tale ultimo aspetto, occorre poi distinguere (fin dove sia possibile) tra formazione impartita a livello aziendale (per la quale vale ancora la competenza esclusiva statale) e formazione impartita nell’ambito del sistema formativo pubblico, che va ricondotta alla competenza esclusiva regionale in materia di “istruzione e formazione professionale”. La Corte, poi, nell’ammettere che taluni aspetti del sinallagma contrattuale si presentano ibridi, rendendo impossibile una distinzione fondata sul solo criterio materiale, osserva che deve soccorrere il criterio della leale collaborazione tra Stato e regione (richiamando, a tal proposito, la fondamentale sentenza n.370 del 2003).

Nella sentenza n.51 del 2005 la Corte si occupa del finanziamento delle attività formative, ritenendo illegittime norme statali recanti finanziamenti

diretti, in quanto lesive delle prerogative regionali attinenti la programmazione dei sistemi formativi pubblici locali.

### **11.3. La legislazione regionale e la cooperazione istituzionale tra Stato e regioni**

L'esercizio delle prerogative normative regionali, nel quadro delle competenze fissate a livello costituzionale e legislativo statale, si intreccia con le decisioni assunte in sede di collaborazione istituzionale tra Stato e regioni, che nel settore della formazione professionale hanno svolto un ruolo di fondamentale importanza nella concreta definizione delle politiche sul territorio.

Già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, con l'Accordo del 18 febbraio 2000 sono state poste le basi per la definizione degli *standard* minimi per l'accreditamento delle strutture formative (il contenuto dell'Accordo è stato tradotto normativamente dal DM 25 maggio 2001, n.166), mentre con l'Accordo del 2 marzo 2000 sono state stabilite le modalità di attuazione dell'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età (introdotto dall'articolo 68 della legge n.144 del 1999). Successivamente, con l'Accordo del 15 gennaio 2004 sono stati definiti gli *standard* formativi minimi, al fine di consentire il riconoscimento dei crediti formativi a livello nazionale.

Il settore della formazione professionale si caratterizza per un'ampia produzione normativa di fonte regionale, la cui mole ha indotto talune regioni ad avviare processi di riordino normativo, che in alcuni casi hanno trovato compimento con la redazione di Testi unici (è il caso della Toscana). Accanto ad atti normativi di rango primario, la materia della formazione si caratterizza per la presenza di numerosi atti normativi non legislativi (regolamenti, delibere di Giunta), talvolta non privi di importante contenuto politico.

Per quanto concerne la devoluzione di funzioni alle autonomie locali, la gran parte delle leggi regionali assicura ampi spazi di intervento alle province. Da questo punto di vista le legislazioni più avanzate sono quelle dell'Emilia-Romagna (art.4, co.1, della legge n.134 del 1998, che attribuisce "alle province le funzioni di programmazione e gestione del

sistema integrato dei servizi per il lavoro”), Basilicata (art.4, co.1, della legge n.29 del 1998, che demanda alle province “la gestione e l’erogazione dei servizi connessi alle politiche attive del lavoro”), Liguria (art.4, legge 27 del 1998, che rimette alle province “la gestione e l’erogazione dei servizi commessi alle funzioni e ai compiti in materia di politica attiva del lavoro”) e Toscana (art.4, co.1, legge n.52/1998, che attribuisce alle province “tutte le funzioni amministrative, di programmazione di livello regionale e di gestione “ in materia di politiche attive del lavoro). Laddove la devoluzione di funzioni alle province è prevista in termini meno pervasivi, il coinvolgimento degli ente locale è tuttavia assicurato mediante il ricorso, sugli aspetti politicamente più significativi, allo strumento dell’intesa con la Regione. All’estremo opposto si colloca, invece, la legge n.15 del 2002 della regione Puglia, che appare improntata a un rigido centralismo regionale.

Una significativa diversificazione a livello regionale è rinvenibile con riferimento alla disciplina dei contratti a contenuto formativo, che ha visto talune regioni e province autonome individuare propri modelli contrattuali. Al riguardo degna di nota appare l’esperienza della Regione Campania, che (con Delibera di Giunta, in vista di una successiva legificazione della materia, peraltro fin qui non intervenuta) ha adottato l’Accordo di inserimento formativo per l’assunzione (AIFA), ossia un modello giuridico caratterizzato dalla collocazione del processo formativo prima e fuori dal rapporto di lavoro. Significativi sono anche i casi delle leggi della Provincia autonoma di Bolzano, che ha regolamentato nel dettaglio un contratto di apprendistato mutuato dal modello duale austriaco, peraltro non limitandosi ai profili formativi e della Provincia autonoma di Trento (legge n.6 del 2006)

#### ***11.4. Gli altri attori del sistema: parti sociali, enti bilaterali e fondi interprofessionali***

Oltre ai soggetti istituzionali (Stato, Regioni Enti locali), nella *governance* del sistema della formazione professionale intervengono una serie di soggetti sociali e privati, di livello centrale e decentrato.



Un ruolo crescente nelle politiche formative viene svolto dalla contrattazione collettiva, anche attraverso il terminale operativo degli enti bilaterali. La contrattazione collettiva, a livello statale, regionale e locale, è chiamata sempre più a svolgere una funzione privatistico-normativa per quanto riguarda il contenuto dei contratti formativi, nonché di co-gestione dei sistemi pubblici di formazione.

La contrattazione nazionale ha sempre svolto un importante ruolo di implementazione delle normative statali, soprattutto in materia di diritto allo studio e congedi formativi. Inoltre, soprattutto negli ultimi anni, i contratti hanno disciplinato la formazione e il funzionamento degli enti bilaterali.

La contrattazione a livello regionale tende a disciplinare le attività formative previste dalle varie tipologie di contratti formativi. Negli ultimi anni la contrattazione regionale ha ripreso slancio a seguito della riforma dei contratti di apprendistato e di inserimento.

Il ruolo degli enti bilaterali (organismi costituiti ad iniziativa delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, per la regolazione del mercato del lavoro e di specifici profili dei rapporti di lavoro) in materia di formazione professionale è andato progressivamente crescendo nel corso degli ultimi anni, soprattutto in alcuni settori (artigianato e chimica). Già l'articolo 9 del decreto-legge n.148 del 1993 aveva riconosciuto agli enti bilaterali nazionali la possibilità di stipulare convenzioni con Regioni e Province per l'analisi delle situazioni occupazionali e lo svolgimento di indagini mirate ai fabbisogni di professionalità. In anni più recenti la contrattazione collettiva ha affidato nuovi compiti agli enti bilaterali, come la certificazione delle esperienze formative acquisite dal lavoratore.

I Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua sono stati istituiti dall'articolo 118 della legge n.388 del 2000 (legge finanziaria 2001).

Tali fondi sono costituiti sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori maggiormente

rappresentative sul piano nazionale, per i settori economici dell'industria, agricoltura, terziario ed artigianato , con la finalità di promuovere lo sviluppo della formazione continua dei lavoratori attraverso il finanziamento di piani formativi aziendali, settoriali, territoriali e individuali presentati dalle imprese aderenti ai Fondi stessi. I Fondi sono attivati previa autorizzazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, il quale esercita altresì la vigilanza sulla loro gestione. L'autorizzazione è subordinata alla verifica della conformità dei criteri di gestione, degli organi, delle strutture di funzionamento e della professionalità dei gestori rispetto alle finalità dei fondi.

I Fondi paritetici, oltre alle risorse stanziato dallo Stato, si finanziano mediante il versamento dell'addizionale contributiva dello 0,30%, destinata, in via generale, al finanziamento del sistema della formazione professionale, da parte delle imprese che, liberamente, decidono di aderire ; ciascuna impresa può aderire ad un solo Fondo per i lavoratori e ad uno solo per i dirigenti . I Fondi paritetici hanno iniziato a svolgere la loro attività in favore dei lavoratori e delle imprese a partire dalla fine dell'anno 2004, dopo la definizione delle regole e la conclusione delle necessarie intese tra i soggetti pubblici coinvolti.

Data l'attuale situazione di crisi economica, l'articolo 19, comma 7 del decreto-legge n.185/2008 ha consentito il ricorso alle risorse dei fondi interprofessionali per il finanziamento delle misure temporanee ed eccezionali previste per la tutela dei lavoratori a rischio di perdita del posto di lavoro, con una sinergia tra politiche di sostegno al reddito ed attività formativa.

#### ***11.5. Stato, regioni e contrattazione collettiva: il caso dell'apprendistato professionalizzante***

Con il decreto legislativo n.276 del 2003, emanato in attuazione della legge n.30 del 2003 (Legge Biagi), è stato riformato il contratto di apprendistato, configurandolo come principale strumento per la costruzione di un percorso di reale alternanza tra formazione e lavoro.

Tra le nuove tipologie contrattuali, l'articolo 49 individua, in particolare, il contratto di apprendistato professionalizzante, finalizzato al

conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale.

Il decreto fissa innanzitutto i limiti di età (tra 18 e 29 anni), il termine massimo di durata del contratto (6 anni) e taluni vincoli inderogabili (forma scritta del contratto, divieto di cottimo, ipotesi di recesso).

Per quanto concerne i profili formativi del contratto, il provvedimento (articolo 49, comma 5) rinviava, nella sua versione originaria, alla normativa (non necessariamente in forma di legge) regionale, da adottare d'intesa con le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative a livello regionale, nel rispetto di una serie di principi e criteri. Tra questi (oltre al monte ore complessivo di almeno 120 ore di formazione mensili; alla registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo; all'obbligo di presenza di un tutor aziendale) figura, in particolare, il rinvio ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione della formazione, da svolgere all'interno o all'esterno dell'azienda.

Nella prima fase di applicazione del decreto, mentre talune regioni (Sicilia, Liguria) sono subito intervenute con legge, altre (Liguria, Abruzzo, Puglia, Lazio, Lombardia, Marche) hanno adottato mere delibere di Giunta, specificando che trattavasi di disciplina provvisoria, in quanto riferita a una fase "sperimentale" nella quale, fino all'adozione di una successiva legge organica sulla materia, il campo veniva lasciato libero alle decisioni assunte dalle parti sociali attraverso la contrattazione collettiva nazionale.

Successivamente, il legislatore è tornato sulla materia (con il decreto-legge n.112 del 2008), prevedendo (in linea con la prassi affermata in molte regioni) che fino all'approvazione della legge regionale la disciplina dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante spetti ai contratti collettivi nazionali (articolo 49, comma 5-bis) .

Inoltre, in caso di formazione svolta interamente all'interno delle aziende, la disciplina è stata rimessa integralmente ai contratti collettivi nazionali, regionali e aziendali, escludendo ogni possibilità di intervento delle regioni (articolo 49, comma 5-ter).

In virtù di tale ultima disposizione si è quindi venuto a creare un “canale parallelo”, caratterizzato dal rinvio diretto del legislatore statale alla contrattazione collettiva e dalla completa esclusione del livello normativo regionale.

Il quadro complessivo che emerge è quello di una elevata articolazione regolatoria, che vede il contemporaneo coinvolgimento di una pluralità di soggetti (pubblici e privati) chiamati ad esercitare competenze normative in via esclusiva e/o concorrente. Si tratta di una situazione sicuramente complessa, che pone problemi interpretativi nuovi e di non facile soluzione.

In tale contesto, la Corte è già intervenuta, mutuando i criteri elaborati in relazione ai rapporti tra Stato e Regioni, per dichiarare l’illegittimità costituzionale della legge della regione Puglia, nella parte in cui attribuiva alla Giunta regionale un potere di determinazione unilaterale dei profili formativi dei contratti in mancanza della prevista intesa con le parti sociali.

Inoltre, l’attribuzione di una competenza esclusiva ai contratti collettivi per la disciplina della formazione impartita interamente a livello aziendale ha indotto varie regioni (8) a presentare ricorso alla Corte, ritenendo la norma lesiva delle competenza esclusiva in tema di formazione professionale ad esse riconosciuta dal nuovo articolo 117 della Costituzione.

## **12. Sicurezza e ordine pubblico**

### **12.1 La cornice comunitaria**

Il diritto alla libertà e alla sicurezza individuali sono stati garantiti in ambito europeo con la realizzazione dello **spazio di giustizia, libertà e sicurezza** finalizzato ad assicurare la libera circolazione delle persone e ad offrire un livello elevato di protezione ai cittadini, garantendo al contempo l’esercizio delle libertà costituzionalmente garantite.

La materia, già rinvenibile nel Trattato dell’Unione europea, è stata sistematizzata dal successivo Trattato di Amsterdam, che ne ha riconosciuto al contempo la centralità e l’importanza.

Lo spazio di giustizia, libertà e sicurezza comprende settori politici che vanno dalla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia civile e penale alla lotta alla criminalità passando per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo fino alla gestione comune delle frontiere.

In considerazione della specificità e anche della sensibilità delle questioni riguardanti l'ordine pubblico e la sicurezza, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale non sono state comunitarizzate, rimanendo nell'ambito del terzo pilastro ovvero della procedura intergovernativa.

Per coordinare la loro azione gli Stati membri si consultano reciprocamente in seno al Consiglio, instaurando una collaborazione tra le amministrazioni di riferimento. Il Consiglio Giustizia ed Affari interni delibera all'unanimità, su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, attraverso posizioni comuni, decisioni-quadro, decisioni o convenzioni, diversamente adottate ed attuate dagli Stati membri.

Al fine di rafforzare la cooperazione in tali settori, l'Unione europea ha inoltre istituito organi di cooperazione ed agenzie decentrate per stimolare e migliorare il coordinamento fra le amministrazioni nazionali. Tali organi formano sistemi comuni in ambito europeo come l'Ufficio Europeo di polizia (EUROPOL), l'Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea (EUROJUST), l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e l'Accademia europea di polizia (CEPOL). Infine, nel 2004 è stata istituita FRONTEX, L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione.

L'integrazione del Trattato di Prüm nella normativa europea ha permesso infine l'utilizzo di ulteriori strumenti di cooperazione, disciplinando l'impegno fra le Parti contraenti a creare schedari nazionali di analisi del DNA e a scambiare le informazioni contenute in tali schedari, nonché l'accesso ai dati inseriti negli archivi informatizzati dei registri di immatricolazione dei veicoli.

## **12.2 La competenza statale e l'integrazione tra diversi livelli di governo**

L'introduzione nel 1993 dell'elezione diretta dei sindaci, il **decentramento amministrativo** e il **trasferimento di funzioni** dallo **Stato** alle **Regioni** e agli **enti locali**, attuato con la legge n. 59/1997 e il decreto legislativo n. 112/1998 nonché la **riforma costituzionale del 2001**, che ha modificato il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, hanno portato alla **rivendicazione**, da parte degli **enti locali**, di un **ruolo** sempre maggiore nelle politiche della **sicurezza urbana**, in osservanza al principio di sussidiarietà e, dunque, all'opportunità di allocare funzioni e poteri pubblici ai livelli istituzionali più vicini al cittadino.

La **tutela dell'ordine pubblico** e della **sicurezza** - ad esclusione della polizia amministrativa statale - assegnati dal comma 2, lettera *h*), dell'articolo 117 della Costituzione alla legislazione esclusiva dello Stato, sono divenuti, in considerazione dell'aumento di alcuni fenomeni diversamente distribuiti sul territorio nazionale - quali l'immigrazione clandestina, la prostituzione, il traffico di sostanze stupefacenti, l'abusivismo commerciale -, materie in cui più acutamente si è avvertita la necessità di un **coordinamento** tra le **istituzioni centrali** e quelle **locali**, collaborazione tra l'altro auspicata dall'articolo 118 della Costituzione, laddove prevede che la legge statale disciplini forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Nel corso della **XV legislatura**, la volontà di intervenire su una materia sensibile, impostasi come fattore di criticità nell'opinione pubblica, pur **senza sostanzarsi** in un **progetto organico di riforma**, è rinvenibile in **interventi settoriali** ed iniziative legislative di varia natura, presentate nelle due Camere ed afferenti ad ambiti disomogenei, a testimonianza dell'ampiezza e della complessità della materia.

L'indagine conoscitiva *sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle Forze di polizia*, deliberata dalla I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati nel settembre 2006 e conclusasi con la presentazione di una bozza di documento conclusivo, ha inoltre evidenziato come le questioni legate alle politiche della sicurezza

possano essere affrontate efficacemente attraverso un'azione integrata a livello centrale e locale.

Il cosiddetto “**pacchetto sicurezza**”, un insieme di norme raccolte in cinque distinti disegni di legge, ha sicuramente rappresentato l'iniziativa più articolata in materia nel corso della XV legislatura. I provvedimenti, presentati alle Camere tra il 13 e il 30 novembre 2007, sono stati assegnati alle Commissioni competenti per l'esame in sede referente, ma lo svolgimento della sessione annuale di bilancio e le vicende che hanno portato alla fine anticipata della legislatura hanno impedito il seguito dell'*iter* parlamentare.

*Uno dei disegni di legge, Disposizioni in materia di sicurezza urbana (A.C. 3278), contiene gli elementi principali dell'azione del Governo in materia di sicurezza pubblica, ovvero misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni criminosi nelle aree urbane; tra le quali anche alcune disposizioni poi riprese dal pacchetto sicurezza proposto nella XVI legislatura<sup>21</sup>.*

L'avvio della XVI legislatura è stato caratterizzato dalla volontà del Governo di fornire una risposta immediata alla richiesta di maggiore sicurezza proveniente dalla società civile. Il nuovo pacchetto sicurezza è stato infatti illustrato dal ministro dell'interno nel corso del primo Consiglio dei ministri tenutosi a Napoli il 21 maggio 2008. Il provvedimento di maggior rilievo, il decreto-legge n. 92/2008, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, contiene, fra le altre, misure che prevedono il potenziamento degli strumenti giuridici a disposizione del sindaco per il contrasto della criminalità locale, bilanciando le prerogative statali in tema

---

<sup>21</sup> Fra queste si ricordano: la previsione che il sindaco concorra ad assicurare, nelle forme disciplinate dal ministro dell'interno, la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali nell'ottica di una maggiore partecipazione del rappresentante della comunità locale alla tutela della sicurezza dei cittadini; la predisposizione di piani coordinati di controllo del territorio in grado di definire rapporti di reciproca collaborazione tra il personale della polizia municipale e gli organi di polizia dello Stato; norme in grado di ampliare l'utilizzazione da parte della polizia municipale della banca dati Centro elaborazione dati (CED) interforze del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministro dell'interno.

di sicurezza pubblica e l'esigenza di valorizzare, anche in tale ambito materiale, il ruolo degli enti locali.

### **12.3 Ampliamento dei poteri di ordinanza del sindaco**

L'articolo 6 del decreto apporta alcune modifiche sostanziali all'articolo 54 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali-TUEL, che disciplina le attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale. La principale innovazione introdotta consiste nell'ampliamento dei poteri di ordinanza del sindaco, al fine di consentirgli l'adozione di provvedimenti, sia in via ordinaria, sia con procedura di urgenza, qualora si renda necessario prevenire ed eliminare gravi pericoli non solo per l'incolumità pubblica, come già previsto, ma anche per la sicurezza delle aree urbane. Tali provvedimenti – sia ordinari, sia *extra ordinem* – devono essere preventivamente comunicati al prefetto, in quanto autorità locale di Governo, cui competono in via generale gli interventi attuativi dell'ordinanza sindacale. Qualora i provvedimenti adottati dai sindaci comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, se ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento.

L'ambito di applicazione delle disposizioni, indispensabile a determinare i poteri del sindaco in materia, è stato, come richiesto dall'articolo novellato del TUEL, fissato da un decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008. Il decreto ha altresì definito in senso normativo la locuzione "sicurezza urbana" come "bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale"; ugualmente l'incolumità pubblica è stata definita "l'integrità fisica della popolazione".

Il decreto autorizza i **sindaci** ad intervenire, adottando a tal fine ordinanze, per **prevenire e contrastare**:



- **situazioni urbane di degrado** o di **isolamento** che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi quali lo **spaccio di stupefacenti**, lo **sfruttamento della prostituzione**, l'**accattonaggio** con impiego di **minori e disabili** e i fenomeni di **violenza** legati anche all'**abuso di alcool**;
- **danneggiamento al patrimonio pubblico e privato** e situazioni che determinino lo scadimento della qualità urbana;
- **incuria, degrado e occupazione abusiva di immobili** tali da favorire le situazioni di cui ai precedenti punti;
- **intralcio alla pubblica viabilità, alterazione del decoro urbano, abusivismo commerciale e illecita occupazione di suolo pubblico**;
- **prostituzione su strada, accattonaggio molesto e i comportamenti** in grado di **offendere la pubblica decenza** anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

Come rilevato dall'ANCI e dalla Fondazione Cittalia<sup>22</sup>, che hanno monitorato 788 ordinanze emesse dai sindaci di 445 comuni, nei mesi immediatamente successivi all'emanazione della legge 125/2008 è stato varato il 43% del totale dei provvedimenti. La percentuale è andata decrescendo nel periodo invernale, per registrare una nuova impennata nell'intervallo temporale compreso tra maggio e luglio 2009. Sono soprattutto i sindaci dei comuni di piccole e medie dimensioni, collocati nel Nord ovest e nel Nord est, ad aver assunto provvedimenti sul tema della sicurezza urbana. La Regione ad aver emesso più ordinanze, dal punto di vista numerico, è la Lombardia con 127 provvedimenti sindacali. In termini percentuali, i sindaci del Veneto, dell'Emilia-Romagna e della Toscana hanno dimostrato, con la media del 10%, di aver maggiormente utilizzato il nuovo strumento.

---

<sup>22</sup> Cittalia-Fondazione anci ricerche , *Oltre le ordinanze: i sindaci e la sicurezza urbana*, seconda edizione settembre 2009.

Le ordinanze monitorate prevedono in gran parte diversi ambiti di applicazione. Nel 2008, il tema maggiormente regolato appare il divieto di prostituzione in aeree pubbliche (16%), seguito dal divieto di consumo e di somministrazione di bevande alcoliche oltre un certo orario o, limitatamente all'utilizzo di bottiglie o bicchieri di vetro e/o metallo (13,6%). Il 10% dei provvedimenti prevede interventi volti a contrastare fenomeni di vandalismo e di danneggiamento del patrimonio pubblico o privato, mentre l'8,4% insiste sul divieto di accattonaggio molesto. Più limitati appaiono gli interventi volti a contrastare fenomeni di bivacco, i lavavetri, il consumo e lo spaccio di stupefacenti e i parcheggiatori abusivi.

Al primo posto dei temi regolati dalle ordinanze 2009, il problema dell'impatto che il consumo e l'abuso di alcolici produce sul tessuto urbano e la sua diffusione fra giovani e giovanissimi (17,1%)<sup>23</sup>, mentre la prostituzione scende al 9,6%. I temi del contrasto ai fenomeni di bivacco e gli interventi relativi all'iscrizione anagrafica e al controllo sulle condizioni abitative degli immigrati, pur in crescita rispetto all'anno precedente, si mantengono su percentuali inferiori al 7%. Tracciando un breve bilancio, si può dunque affermare che tra il 2008 e il 2009 cresce l'attenzione per i temi legati al decoro delle città, mentre decresce l'utilizzo delle ordinanze per affrontare la prostituzione su strada e rimane limitato l'intervento in altri ambiti sensibili quali il controllo dell'immigrazione e gli insediamenti abusivi.

Nell'arco temporale monitorato, in quasi il 70% dei casi, la totalità della collettività è destinataria dei contenuti delle ordinanze sindacali; solo in alcuni casi sono specificate le tipologie di soggetti destinatari delle prescrizioni dei sindaci (nel 2009 il 15%), mentre meno di un quinto dei casi è rivolto a privati o soggetti specifici.

Per quanto riguarda un termine di scadenza esplicito relativamente ai contenuti della prescrizione, la quasi totalità delle ordinanze non ne fissa alcuno, mentre negli altri casi la durata dei divieti si attesta sui tre mesi.

---

<sup>23</sup> L'indagine sottolinea come l'ordinanza emessa dal sindaco di Milano il 17 luglio 2009, finalizzata a contrastare il fenomeno dell'abuso di bevande alcoliche da parte di giovani al di sotto dei 16 anni, abbia avuto l'effetto di traino per l'emanazione di ordinanze simili.

L'articolo 61, comma 18, del decreto-legge n. 112/2008 ha istituito per l'anno 2009 nello stato di previsione del Ministero dell'interno **un apposito fondo**, con una dotazione di 100 milioni di euro, per la realizzazione, sulla base di apposite convenzioni tra il Ministero dell'interno ed i comuni interessati, delle iniziative urgenti occorrenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico.

Il decreto interministeriale dei ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze del 3 febbraio 2009, ha successivamente definito l'ambito di destinazione degli interventi cui finalizzare gli stanziamenti del fondo, individuando prioritariamente progetti diretti a:

- 1) fronteggiare le situazioni di emergenza relative ai campi nomadi che insistono nei territori di Campania, Lazio e Lombardia, di cui al Decreto del Presidente del Consiglio 21 maggio 2008;
- 2) proseguire l'attuazione degli obiettivi fissati nei patti per la sicurezza, ovvero progetti di investimento in tecnologie di video sorveglianza<sup>24</sup>; di misure di interoperatività tra sale operative delle forze di polizia e della polizia locale; di potenziamento delle dotazioni tecnico logistiche ed interventi strutturali sugli immobili adibiti a presidi di polizia;
- 3) intervenire sul fenomeno dell'immigrazione clandestina: in particolare con progetti diretti all'accoglienza dei minori non accompagnati;
- 4) realizzare interventi in materia di sicurezza urbana con progetti relativi ad interventi da attuare nel campo della protezione sociale, con particolare riferimento al risanamento delle aree degradate, al miglioramento della viabilità e all'assistenza di persone disagiate.

I comuni potranno accedere alle risorse disponibili attraverso la predisposizione di progetti preventivamente posti all'esame e al parere del Prefetto.

Il decreto-legge n. 92/2008 prevede altresì che il Sindaco possa **segnalare** alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, **la**

---

<sup>24</sup> Al riguardo, si ricorda che l'art. 6, comma 7, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n.11, convertito in legge con modificazioni dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, dispone che "per la tutela della sicurezza urbana, i comuni possono utilizzare sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico".

**condizione irregolare dello straniero** o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato.

Conseguentemente, alla polizia amministrativa locale, viene riconosciuta, anche su tale versante, maggiore incisività.

Al sindaco viene inoltre attribuito il compito di **concorrere ad assicurare la cooperazione fra le forze di polizia locali e statali**, in modo da consentire una maggiore partecipazione dell'amministratore locale alla tutela della sicurezza dei cittadini. L' articolo 7 estende inoltre, per specifiche esigenze, anche ai comuni diversi da quelli corrispondenti ai maggiori centri urbani, l'applicazione del disposto dell'art. 17 della L. 128/2001<sup>25</sup> relativo all'attuazione di **piani coordinati di controllo del territorio** da attuare a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi dell'Arma dei carabinieri e, per i servizi pertinenti alle attività d'istituto, del Corpo della Guardia di finanza, con la partecipazione di contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale, previa richiesta al sindaco. E', invece, entrata in vigore la disposizione, già contenuta nel disegno di legge sicurezza e trasfusa nel decreto-legge 11/2009 che autorizza i comuni ad impiegare sistemi di videosorveglianza nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, ai fini della tutela della sicurezza urbana.

#### **12.4 Associazioni di osservatori volontari**

La legge 15 luglio 2009, n. 94, disposizioni in materia di sicurezza pubblica, ha infine introdotto, all'art. 3, commi da 40 a 44, la **facoltà** per il **sindaco**, previa **intesa** con il **prefetto**, di **avvalersi** del **concorso** di **associazioni volontarie** di cittadini non armati nel presidio del territorio. Le associazioni – da iscrivere in un apposito elenco provinciale<sup>26</sup> a cura del prefetto – possono segnalare alle forze di polizia situazioni di disagio sociale o eventi turbativi della sicurezza urbana. Un requisito preferenziale, esplicitato già dalla disposizione, prevede che i sindaci si avvalgano in via prioritaria delle associazioni costituite tra gli appartenenti

---

<sup>25</sup> L. 26 marzo 2001, n. 128, Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini.

<sup>26</sup> L'elenco provinciale delle associazioni di cittadini è istituito in ciascuna Prefettura-Ufficio territoriale del Governo.

in congedo delle Forze armate e degli altri Corpi dello Stato; le associazioni diverse da queste ultime sono iscritte negli elenchi solo se non sono destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica.

Il **decreto del ministro dell'interno**<sup>27</sup> dell'8 agosto 2009, ha delineato gli ambiti operativi delle disposizioni di cui alla legge 94/2009, specificando altresì i requisiti richiesti alle **associazioni dei cittadini**, incaricate "di svolgere **attività di mera osservazione** in aree specifiche del territorio comunale".

Il **prefetto**, in qualità di rappresentante del Governo, **effettua l'iscrizione** delle **associazioni** dopo aver sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e **provvede annualmente** alla **revisione** dell'**elenco** delle associazioni, al fine di verificare il permanere dei requisiti richiesti sia alle associazioni che agli appartenenti alle stesse. L'esito della revisione è comunicata al sindaco interessato ed ai responsabili delle Forze di polizia dello Stato. Anche l'ammissione di nuovi associati deve essere segnalata alla Prefettura che è altresì **competente**, in caso di perdita dei requisiti richiesti, sia per il **divieto di impiego** dell'**osservatore volontario** che per la **revoca** dell'**iscrizione** dell'**associazione**.

Rispetto agli ambiti operativi, il decreto ministeriale si richiama esplicitamente all'articolo 54 del Tuel e al correlato decreto del 5 agosto 2008, entrambi dedicati alla **garanzia** della **pubblica sicurezza in ambito urbano**.

L'**utilizzo** delle **associazioni** è **vincolato** all'espresso **consenso** dei **sindaci**, che emanano un'**apposita ordinanza** con la quale **formalizzano** la **volontà** di **avvalersi** delle **associazioni** e identificano gli ambiti per i quali intendono utilizzarle. Successivamente, i **sindaci stipulano** delle **convenzioni** con le **associazioni** regolarmente **iscritte** nell'**elenco** della provincia di riferimento. Le convenzioni individuano dove e per quanto

---

<sup>27</sup> Ministero dell'interno, Decreto 8 agosto 2009, Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, G.U. 8 agosto 2009, n. 183.

tempo l'associazione è destinata a svolgere la propria attività e disciplinano il **piano d'impiego**, ovvero individuano i **presupposti oggettivi** necessari per effettuare una **segnalazione** alla polizia locale e alle Forze di polizia dello Stato. Il contenuto della convenzione, che stabilisce anche le modalità della formazione degli associati<sup>28</sup> e le forme di controllo per il rispetto dei principi costitutivi ed operativi di cui al decreto del ministro dell'interno, viene concordato con il Prefetto competente per il territorio, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Dalla lettura della norma appare evidente come al sindaco venga attribuita la possibilità di **collaborare** con le **associazioni** di volontari nell'ambito delle **funzioni di competenza statale** che egli esercita in qualità di **ufficiale del Governo**. D'altra parte, il ruolo di controllo e monitoraggio svolto dal prefetto risulta centrale, nonostante il sindaco sia determinante per l'avvio di ogni tipo di collaborazione con le associazioni. Le funzioni sindacali vengono definite con maggiore puntualità dal decreto ministeriale, che stabilisce un rapporto diretto fra il sindaco e le associazioni, *contrattualizzato* dalle convenzioni e dai piani di impiego. A tale riguardo si rileva che dal rapporto tra i sindaci e le associazioni, emergeranno, nelle diverse realtà territoriali, le criticità che fisseranno i presupposti oggettivi per effettuare le segnalazioni relative alle situazioni di disagio sociale o turbative della sicurezza urbana, mentre il risultato dell'attività di presidio del territorio, finalizzata soprattutto alla prevenzione delle condotte criminose<sup>29</sup>, presupporrà unicamente un rapporto fra le associazioni e le forze di polizia.

Relativamente ai **requisiti**, le **associazioni** devono prevedere tra gli scopi sociali, la prestazione di **attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale nell'ambito della sicurezza urbana** e svolgere la

---

<sup>28</sup> Come previsto dall'art. 8 del decreto "Le regioni e gli enti locali interessati possono organizzare corsi di formazione e aggiornamento per gli osservatori volontari, appartenenti alle associazioni iscritte nell'elenco di cui all'art. 1, concernenti l'attività di segnalazione".

<sup>29</sup> In merito al compito di segnalare alle forze di polizia, situazioni di disagio sociale, è stato rilevato da alcuni commentatori, l'opportunità che di tali situazioni fossero altresì informati i servizi socio-assistenziali. Sul punto: Ghezzi, D., *Il decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11: il piano straordinario di controllo del territorio - 1° Congresso Nazionale della Polizia Locale*, Roma, 16-18 aprile 2009.

propria attività **gratuitamente** e **senza fini di lucro**. Inoltre, ai fini dell'iscrizione, le stesse associazioni non devono essere espressione, né essere sostenute economicamente, anche in via indiretta, da partiti, movimenti politici, organizzazioni sindacali o tifoserie organizzate. Ugualmente le associazioni non possono essere riconducibili e tanto meno essere destinatarie di risorse economiche o di finanziamenti da parte di movimenti, associazioni o gruppi organizzati aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Le associazioni devono inoltre attestare che gli **osservatori volontari** siano maggiorenni, godano di buona salute fisica e mentale, non siano stati denunciati o condannati per delitti non colposi né siano stati sottoposti a misure di prevenzione, o essere stati denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, per una serie di reati tra i quali porto abusivo di armi od oggetti atti ad offendere.

L'**attività di osservazione** può essere svolta esclusivamente in nuclei composti da un massimo di tre osservatori, fra cui almeno uno di età pari o superiore a 25 anni, senza l'ausilio di mezzi motorizzati e di animali. Al fine di essere facilmente riconoscibili, gli osservatori devono indossare una casacca gialla contenente il logo dell'associazione, il nome del comune ed un numero progressivo associato al nominativo dell'operatore. D'altra parte, il decreto vieta espressamente l'utilizzo di uniformi, emblemi o segni e denominazioni riconducibili, anche indirettamente, ai corpi di polizia, alle forze armate, ai corpi forestali regionali, agli organi della protezione civile o ad altri corpi dello Stato, ovvero che contengano riferimenti a partiti o movimenti politici e sindacali, nonché a sponsorizzazioni private. L'attività di segnalazione è effettuata utilizzando esclusivamente apparecchi di telefonia mobile, ovvero, se in possesso dell'apposita abilitazione, apparati radio-ricetrasmittenti omologati.

### ***12.5 I patti per la sicurezza***

I primi patti per la sicurezza sono stati stipulati nel 1997: essi prevedevano forme di collaborazione tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali nel campo della sicurezza e della tutela della legalità.

Nel 2006 risultavano essere stati attivati strumenti pattizi con varia denominazione e in molti casi non riconducibili ad una logica unitaria. Pertanto, da quella data, essi non sono stati rinnovati automaticamente, come avveniva in precedenza: è stata invece avviata una fase nuova, caratterizzata dall'**individuazione di alcuni principi guida** dei patti di nuova generazione. Nel quadro di una visione generale unitaria, si è ritenuto che le politiche della sicurezza debbano tenere conto anche della **specificità delle singole realtà territoriali** e che gli obiettivi, le priorità e i modi di intervento debbano essere definiti attraverso una forte **cooperazione con le istituzioni locali**.

Preliminarmente si è data una **base normativa** a questi strumenti di collaborazione Stato/enti territoriali nel campo della sicurezza: il **comma 439** dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 (**legge finanziaria per il 2007**) ha autorizzato i prefetti a stipulare **convenzioni con le Regioni e gli enti locali** per realizzare programmi straordinari per incrementare i servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la tutela della sicurezza dei cittadini, accedendo alle risorse logistiche, strumentali o finanziarie che le Regioni e gli enti locali intendono destinare nel loro territorio per questi scopi.

Sulla base delle previsioni della legge finanziaria per il 2007, è stato stipulato, il 20 marzo 2007, un **Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI**, che coinvolge tutti i comuni italiani e, nell'ambito di questo accordo cornice, un'**intesa per la sicurezza delle aree urbane con i sindaci delle città sedi di aree metropolitane**.

Il Patto con l'ANCI costituisce l'**accordo quadro di riferimento** per sviluppare con i comuni accordi locali, nel quadro di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali, ma pone preliminarmente alcuni principi di carattere generale: la sicurezza è un **diritto primario** dei cittadini, da garantire in via prioritaria, e tale diritto deve essere assicurato non soltanto in relazione ai fenomeni di criminalità organizzata, ma anche in rapporto a quelli di **criminalità diffusa, microcriminalità e illegalità**, ovvero di **degrado e disordine urbano**, incidenti sul territorio.



Il Patto ha fissato alcune **linee di indirizzo** per sviluppare gli accordi e le iniziative congiunte da realizzarsi in collaborazione tra gli enti locali e il Ministero dell'interno; tra le quali rilevano:

- la promozione di un rapporto di collaborazione tra i prefetti e i sindaci per un più intenso ed integrato **processo conoscitivo delle problematiche emergenti sul territorio**;
- l'attivazione di iniziative di prevenzione sociale mirate alla **riqualificazione del tessuto urbano**, al **recupero del degrado ambientale** e delle situazioni di **disagio sociale**;
- iniziative per il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale del **personale dei Corpi di polizia municipale** e di altri operatori della sicurezza, nell'ottica di un innalzamento dei livelli di professionalità, creando così le condizioni per una integrazione tra gli operatori nel quadro delle iniziative in tema di "sicurezza diffusa", con possibile organizzazione di **"pattuglie miste"**;
- la realizzazione di forme di **interoperabilità tra le sale operative** delle Forze di Polizia e quelle delle polizie municipali e promozione della **collaborazione dei rispettivi sistemi informativi**;
- la promozione e il potenziamento degli apparati di **videosorveglianza**.

Facendo ricorso alla disposizione della legge finanziaria per il 2007, sono stati in seguito definiti interventi concreti sul territorio attraverso protocolli e programmi congiunti, condivisi tra la prefettura, il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, il comune e la provincia. I patti per la sicurezza sono stipulati nell'ambito del comitato provinciale, che individua le priorità di intervento e interviene per realizzarle. Tali accordi prevedono l'impiego comune di uomini e mezzi, interventi mirati in campo urbanistico, la gestione di risorse finanziarie comuni, l'individuazione di aree di particolare rischio.

La previsione dell'estensione dell'applicazione dei piani coordinati di controllo anche ai piccoli comuni, contenuta nel decreto-legge 92/2008, è stata formalizzata il 13 settembre 2008, nei Patti per la sicurezza nei Piccoli Comuni: Accordo ministero dell'Interno - Anci-Consulta nazionale piccoli comuni. L'accordo prevede il potenziamento nei piccoli comuni

delle forme di collaborazione logistica, strumentale e finanziaria tra Stato ed Enti locali previste dalla legge finanziaria 2007, individuando altresì unioni di comuni in cui avviare la sperimentazione di patti per la sicurezza.

## 13. Immigrazione

Come già evidenziato nel Rapporto 2008, in Italia, analogamente ad altri Paesi europei, la gestione dell'immigrazione è fortemente centralizzata: in ambito statale vengono elaborate le disposizioni legislative di regolazione della materia e predisposti i relativi provvedimenti amministrativi di attuazione, nella cornice delineata dagli orientamenti espressi dall'Unione europea. Tuttavia, anche le Regioni e gli enti locali partecipano attivamente alla determinazione e all'attuazione delle politiche pubbliche in materia di immigrazione.

In particolare, lo Stato mantiene una competenza esclusiva per le *politiche di immigrazione* in senso stretto, concernenti la gestione complessiva del fenomeno migratorio: la definizione delle regole di ingresso, di soggiorno, di controllo, di stabilizzazione e la previsione conseguente delle sanzioni per le violazioni a tali regole.

Regioni ed enti locali intervengono invece nel campo delle *politiche per gli immigrati* (o *politiche di integrazione*) che riguardano l'integrazione sociale, l'accoglienza e la tutela dei diritti degli stranieri.

Ai due attori tradizionali (Stato e Regioni-enti locali) si va progressivamente affiancando l'Unione europea che vede sempre più ampliarsi il proprio spazio di intervento nell'ambito delle politiche dell'immigrazione.

### 13.1. La cornice comunitaria

Per quanto concerne le linee direttrici della politica comune europea in materia di asilo e immigrazione, come delineata nei programmi di Tampere del 1999 e dell'Aja del 2004 e definita nei successivi Consigli europei, esse possono essere così sintetizzate:

**partenariato** con i paesi di origine, nel quadro di un approccio globale che affronti gli aspetti politici, i diritti dell'uomo e i problemi dello sviluppo nei paesi e nelle regioni di origine e di transito;

**regime comune europeo in materia di asilo**, fondato, a termine, su una procedura d'asilo comune e uno *status* unico;

**equo trattamento** dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri;

**gestione dei flussi migratori** basata, segnatamente, su una politica comune attiva in materia di visti e di documenti falsi, sulla lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento economico dei migranti e sulla regolamentazione dell'entrata e del diritto di soggiorno, del permesso di lavoro e delle questioni relative al ricongiungimento familiare.

Per quanto riguarda, in particolare, l'integrazione dei migranti, l'obiettivo del programma dell'Aja è quello di definire un quadro europeo in materia di integrazione, mirante a garantire il rispetto dei valori europei, nonché a ribadire la non discriminazione.

Il settore delle politiche dell'immigrazione dove ormai è prevalente l'intervento comunitario è sicuramente quello del diritto di asilo: tra il 2007 e il 2008 l'Italia ha ridisciplinato completamente le procedure per il riconoscimento e li contenuti dello *status* dei rifugiati sulla base delle direttive comunitarie.

Le basi normative che regolano l'immigrazione di tipo economico continuano ad essere di fonte prevalentemente nazionale, ma anche in questo caso si registrano importanti interventi comunitari (come la nuova disciplina del ricongiungimento familiare introdotta nel 2008). Come pure sarà notevole l'impatto della direttiva comunitaria sui rimpatri (da recepire entro il 2010) in particolare sulla disciplina del contrasto all'immigrazione irregolare.

### **13.2. Il riparto di competenze tra Stato e regioni**

Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione richiama esplicitamente, tra le materie per le quali lo Stato ha legislazione esclusiva (articolo 117, secondo comma), sia la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (lettera a) ), ossia l'insieme delle regole relative ai diritti, ai doveri e agli obblighi degli immigrati, regolari o

irregolari, già presenti nel nostro Paese, sia l'immigrazione (lettera *b* ), da intendersi in senso più ampio come la gestione del fenomeno nel suo complesso: programmazione dei flussi, individuazione delle quote di ingresso, determinazione delle procedure per l'ingresso.

Le due materie sopra indicate non esauriscono tutti gli aspetti del fenomeno migratorio: anche fra le materie a legislazione concorrente Stato - Regioni, e fra quelle di competenza esclusiva regionale è possibile individuarne alcune in stretto rapporto con l'immigrazione, quali l'istruzione, l'assistenza sociale, la formazione professionale. Tuttavia, anche in tali settori lo Stato mantiene uno specifico titolo di competenza derivante dal compito di determinare i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su *tutto il territorio nazionale*, e quindi non solo ai cittadini, ma anche agli stranieri (articolo 117, secondo comma, lettera *m* ).

Inoltre, l'intervento delle autonomie territoriali non è limitato unicamente alle politiche per gli immigrati, essendo previste forme di coinvolgimento, almeno per quanto riguarda le Regioni, nella definizione delle politiche di controllo e programmazione. Infatti, la Costituzione prevede espressamente forme di coordinamento, da definire con legge statale, tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, oltre che di sicurezza e ordine pubblico (articolo 118, terzo comma).

La giurisprudenza costituzionale ha contribuito alla definizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni riconoscendo che "l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano *ex* Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente<sup>30</sup>". La Corte, dunque, è indirizzata a individuare la competenza statale nelle politiche di ingresso e controllo e quella regionale nelle politiche di integrazione, riguardanti materie quali l'assistenza sociale, l'istruzione, la salute, l'accoglienza. Dato il carattere trasversale dell'immigrazione, il giudice costituzionale sembra riconoscere nei confronti di tali materie una capacità limitata di iniziativa autonoma

---

<sup>30</sup> Corte cost. sent. 300/2005; si vedano anche le sentenze 379/2004 e 156/2006.

delle Regioni, dovendo queste agire nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e negli ambiti da questi individuati. La legge statale, tuttavia, non può individuare in dettaglio misure di intervento in ambiti materiali regionali, quali ad esempio quelli dei servizi sociali e dell'istruzione<sup>31</sup>.

### ***13.3. La legislazione statale e le iniziative locali***

In effetti, la legislazione in materia di immigrazione, contenuta principalmente nel testo unico del 1998 (decreto legislativo n. 286), delinea un complesso normativo che prevede un ampio coinvolgimento delle realtà territoriali. Il loro intervento è contemplato soprattutto nell'ambito delle politiche per l'accoglienza e l'integrazione, ma è previsto anche per quanto riguarda le politiche di immigrazione di stretta competenza statale.

#### **Programmazione dei flussi migratori**

Come si è accennato, le politiche di immigrazione attengono in primo luogo alla programmazione dei flussi migratori e alla definizione delle regole per l'ingresso degli stranieri.

Nel nostro Paese l'immigrazione dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea è regolata secondo il principio delle quote programmatiche. Ogni anno il Governo, sulla base della necessità di manodopera interna, stabilisce con decreto del Presidente del consiglio, il cosiddetto "decreto flussi", il numero di stranieri che possono entrare nel nostro Paese per motivi di lavoro. Tale decreto viene adottato in base alle indicazioni contenute nel documento programmatico elaborato dal Governo ogni tre anni.

La procedura di adozione di tali atti, che costituiscono indubbiamente gli elementi centrali delle politiche migratorie, prevede la partecipazione delle autonomie locali ed in particolare delle Regioni.

---

<sup>31</sup> Sent. 50/2008.

Innanzitutto, al fine della predisposizione del documento programmatico triennale il Governo acquisisce i pareri, tra gli altri, della Conferenza Stato - Regioni e della Conferenza Stato - enti locali (articolo 3, comma 1, TU).

Inoltre, nella definizione dei decreti sui flussi annuali è previsto il parere della Conferenza unificata (articolo 3, comma 4). Ciascuna regione poi può trasmettere, prima dell'approvazione del decreto flussi, un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati nel proprio territorio, contenente anche eventuali previsioni sulla capacità di assorbimento di manodopera straniera (articolo 21, comma 4-ter, TU). Il decreto flussi è sottoposto anche al parere del Comitato interministeriale per il coordinamento e il monitoraggio delle disposizioni in materia di immigrazione, cui partecipa anche un rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle Regioni (articolo 2-bis, comma 2, TU). Il Comitato è assistito da un gruppo tecnico di lavoro, con sede presso il Ministero dell'interno, di cui fanno parte anche tre esperti designati dalla Conferenza unificata (articolo 2-bis, comma 3, TU).

Le autonomie territoriali sono dunque coinvolte nella definizione delle politiche di immigrazione essenzialmente attraverso le loro forme di rappresentanza istituzionale. Tuttavia, anche se non esistono previsioni a livello normativo, si registrano iniziative locali volte, ad esempio, alla agevolazione dell'accesso al permesso di soggiorno. Queste attività spontanee hanno trovato una cornice istituzionale con l'accordo tra il Ministero dell'interno e l'ANCI, l'Associazione nazionale dei comuni italiani, stipulato nel 2006. Si tratta di un programma sperimentale triennale finalizzato alla semplificazione delle procedure per il rilascio ed il rinnovo dei permessi e delle carte di soggiorno dei cittadini stranieri ed alla definizione dei necessari processi organizzativi attraverso i quali consentire in futuro la piena devoluzione della funzione amministrativa al sistema dei comuni relativamente a tali procedimenti.

### **Contrasto dell'immigrazione clandestina**

Il coinvolgimento degli enti locali nelle politiche di immigrazione non si limita più ormai all'assistenza nelle procedure di accesso al titolo di soggiorno, ma riguarda, in maniera sempre più evidente, la partecipazione

alle forme di contrasto dell'immigrazione clandestina, settore appartenente completamente alla sfera di *policy* statale, e dei comportamenti sociali e criminali ad essa legati.

Negli ultimi anni le comunità locali hanno rivendicato uno spazio sempre maggiore nelle politiche della sicurezza urbana (cui è dedicato uno specifico paragrafo), comprese quelle riguardanti la presenza di immigrati. Ne sono testimonianza l'adozione di provvedimenti, quali le ordinanze sindacali contro i lavavetri, o contro l'accattonaggio, non riguardanti direttamente cittadini stranieri, ma volte a reprimere attività svolte prevalentemente da essi.

Come per l'accesso al permesso di soggiorno, anche in questo caso si registra l'intervento statale che, sulla spinta delle iniziative locali, contribuisce a definire gli ambiti di competenze nelle politiche del settore.

I due principali provvedimenti del "pacchetto sicurezza", il decreto legge n. 92/2008 e la legge n. 94/2009, recano diverse misure in materia di immigrazione alcune delle quali riguardano anche gli stranieri comunitari.

In particolare, qui rileva il conferimento ai sindaci del compito di segnalare alle competenti autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza la condizione irregolare dello straniero o del cittadino comunitario per l'eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento.

### **Accoglienza, integrazione, partecipazione**

Le politiche per gli immigrati costituiscono il campo dove si esplica pienamente l'attività delle Regioni e degli enti locali.

Il ruolo delle comunità territoriali è riconosciuto dal legislatore statale che affida ad esse il compito di promuovere il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri ed in particolare quelli concernenti l'alloggio, la lingua, l'integrazione sociale (articolo 3, comma 5 TU), pur nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge, cui le Regioni si devono adeguare anche nelle materie di propria competenza (articolo 1, comma 4, TU).



La legge statale ha individuato, inoltre, strutture di coordinamento dei diversi attori che intervengono a livello locale: i Consigli territoriali per l'immigrazione, istituiti dal Governo, in cui sono rappresentati lo Stato, le Regioni, gli enti locali e il terzo settore (articolo 3, comma 6, TU).

L'attuazione delle politiche locali in materia è stata fino a qualche anno fa garantita dal Fondo nazionale per le politiche migratorie, volto al finanziamento dei programmi di intervento, annuali o pluriennali, sia dello Stato, sia delle Regioni e degli enti locali (articolo 45 TU). Il ruolo centrale delle Regioni e degli enti locali nelle politiche di integrazione è evidente nell'attribuzione ad esse di ben l'80% del fondo, contro il 20% allo Stato (art. 58, DPR 394/1999).

Con la riforma del Titolo V è stato istituito un unico Fondo per le politiche sociali, dove sono confluite le risorse dei fondi esistenti in ciascun settore tra cui il fondo per l'immigrazione. Tuttavia, il meccanismo di intervento locale è rimasto sostanzialmente inalterato: le Regioni procedono alla definizione di programmi di intervento, anche attraverso la consultazione delle parti sociali e del terzo settore, il cui finanziamento è a valere sulle risorse del Fondo unico per le politiche sociali. L'attuazione degli interventi viene demandata solitamente ai comuni e alle province.

Gli ambiti di intervento regionale riguardano principalmente due settori: l'accoglienza e l'assistenza sociale degli immigrati e la loro partecipazione pubblica locale.

Le Regioni e gli enti locali assicurano, in collaborazione con lo Stato, l'effettività del diritto allo studio anche attraverso l'attivazione di corsi per l'apprendimento della lingua italiana e promuovono programmi culturali per i diversi gruppi nazionali (articolo 38, TU).

I comuni di maggiore insediamento straniero predispongono alloggi sociali per gli immigrati, secondo i criteri dettati dalle Regioni. Quest'ultime, in collaborazione con gli enti locali, si attivano nella realizzazione di centri di accoglienza temporanei dove sia assicurata l'assistenza socio-sanitaria degli stranieri (articolo 40, T.U.).

Inoltre, le comunità territoriali sono coinvolte nella definizione e attuazione di misure di integrazione degli stranieri nella società italiana,

attraverso una pluralità di strumenti: corsi nella lingua di origine, corsi di formazione per operatori multiculturali, diffusione di informazione (articolo 42, TU).

Per quanto riguarda la partecipazione pubblica locale, tutte le Regioni hanno costituito organi consultivi per l'immigrazione con composizione prevalentemente non elettiva ma su designazione delle associazioni di stranieri, sulla base della facoltà prevista dalla legge statale di istituire consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie (articolo 42, comma 6, TU).

Consulte degli stranieri sono presenti anche presso gli enti locali, dove è diffusa anche la figura del consigliere aggiunto, eletto dagli immigrati, che partecipa ai consigli provinciali, comunali o circoscrizionali, senza diritto di voto.

#### 14. Sanità

Il settore della **sanità** è caratterizzato da una accentuata compresenza di competenze legislative statali e regionali, e da una crescita dell'intervento regionale a seguito della **riforma costituzionale del 2001**.

Com'è noto, infatti, **la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione** ad opera della **legge costituzionale n. 3 del 2001**, ha modificato profondamente, anche in campo sanitario, l'assetto della distribuzione di competenze tra Stato e regioni: **l'articolo 117**, infatti, contempla tra le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni la **"tutela della salute"**, a differenza del vecchio testo dello stesso articolo che limitava la competenza concorrente regionale al più ristretto ambito dell'"assistenza sanitaria ed ospedaliera".

Tale previsione ha consentito un ampliamento dell'ambito di disciplina della potestà legislativa regionale, estesa fino a comprendere tutti gli aspetti inerenti la garanzia fondamentale del diritto alla salute, come affermato e ribadito più volte dalla Corte costituzionale<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. Corte cost. 270/2005 e n. 181/2006.

Peraltro, da un lato, ai sensi dell'articolo **117, comma 2, lettera m)** della Costituzione è materia di **competenza esclusiva dello Stato** “**la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**”, presupposto fondamentale per garantire la tutela del diritto alla salute di cui **all'articolo 32 della Carta Costituzionale**, dall'altro la competenza legislativa regionale, anche nelle materie residuali, subisce inevitabili interferenze da parte di quella statale in virtù di quelle “materie trasversali”<sup>33</sup> che il giudice costituzionale ha evidenziato, consentendo allo Stato di intervenire anche nei casi in cui, sulla base dello schema di competenze di cui all'articolo 117, formalmente non potrebbe<sup>34</sup>.

Si procederà, in questa sede, ad evidenziare la concorrenza e l'ambito dell'intervento normativo, statale e regionale, in tema di **controllo della spesa sanitaria**, e su un particolare aspetto dell'**organizzazione del Servizio sanitario nazionale**.

#### ***14.1 Controllo della spesa sanitaria***

Nel settore socio-sanitario un rilievo particolare nei rapporti tra lo Stato e le regioni è costituito dal **finanziamento e dal controllo della spesa sanitaria**.

##### ***14.1.1 Il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza***

L'istituzione del **Servizio sanitario nazionale**, nato con la **legge 23 dicembre 1978, n. 833**, è avvenuta allo scopo di fornire prestazioni sanitarie inclusive della prevenzione, della cura e della riabilitazione, attraverso l'interazione tra pubblici poteri e, in determinati casi, anche fra istituzioni pubbliche e private.

La **gestione del sistema sanitario**, tuttavia, è esercitata in misura prevalente da **Stato e regioni**, secondo la distribuzione di competenze stabilita dalla recente revisione della Carta costituzionale e dalla legislazione vigente in materia.

<sup>33</sup> Cfr. Corte cost. 282/02, 497/02, 326/03, 222/03 e 536/03.

<sup>34</sup> Cfr. B. Vitello, “La sanità pubblica: specchio della realtà dei rapporti Stato-regioni”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6/2006, pp. 955 e ss.

I **livelli essenziali e uniformi di assistenza** (L.E.A.) individuano le prestazioni sanitarie e sociosanitarie garantite nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale a tutti i cittadini, e sono definiti, di norma, con decreto del Presidente del consiglio dei ministri. Il **Servizio sanitario nazionale** (SSN)<sup>35</sup> attraverso le strutture pubbliche (Aziende unità sanitarie locali e Aziende ospedaliere), quelle private accreditate (tra cui Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico "IRCCS" e Policlinici universitari, sia pubblici che privati) eroga i **Livelli essenziali di assistenza** (LEA), individuati dal **DPCM del 29 novembre 2001**<sup>36</sup>, anche per il raggiungimento di altri specifici obiettivi di sanità pubblica previsti dalla vigente legislazione.

Principale strumento di programmazione sanitaria è il **Piano sanitario nazionale**<sup>37</sup> (PSN), che ha validità triennale, e nel quale vengono definiti gli obiettivi da raggiungere attraverso l'individuazione di attività e di strategie strumentali alla realizzazione delle prestazioni istituzionali del Servizio sanitario nazionale. Alle regioni compete poi l'adozione di **piani sanitari regionali**, in armonia con le indicazioni contenute nel PSN, allo scopo di definire specifici obiettivi e linee di azione. Le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza sono garantite dal Servizio sanitario nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente, nazionale e regionale.

Attualmente, le risorse del SSN provengono, per il 95 per cento circa, dalla imposizione fiscale diretta (sui redditi delle imprese e delle persone fisiche) e da quella indiretta (sui consumi) e, per la rimanente parte, da ricavi e da entrate delle aziende sanitarie nonché dalla compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria pubblica (*co-payment*).

In particolare, dopo l'entrata in vigore del **D.Lgs. 56/2000** sul federalismo fiscale, le fonti di finanziamento del SSN, in relazione alla loro origine, sono principalmente rappresentate da:

- **risorse regionali**, - IRAP, IRPEF, IVA, e accise sulla benzina -;

---

<sup>35</sup> Cfr. [www.ministerosalute.it](http://www.ministerosalute.it).

<sup>36</sup> Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e prestazioni di assistenza protesica.

<sup>37</sup> L'ultimo Piano sanitario nazionale, per il triennio 2006-2008, è stato approvato con D.P.R. 7 aprile 2006

- **misure di compartecipazione alla spesa sanitaria;**
- **risorse statali.**

In base alla normativa vigente, le regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Sardegna e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento dell'assistenza sanitaria pubblica esclusivamente con risorse proprie senza onere a carico dello Stato. La regione Sicilia deve concorrere al fabbisogno finanziario suddetto con ulteriori proprie risorse.

#### **14.1.2 La normativa nazionale**

I principali provvedimenti riguardanti la spesa sanitaria sono stati adottati attraverso **norme statali di carattere economico-finanziario** (legge finanziarie e decreti-legge) ed **Accordi in sede di Conferenza Stato-regioni**<sup>38</sup>.

In generale particolare attenzione è stata posta dal legislatore statale e regionale al profilo del **finanziamento della spesa sanitaria**. Il primo atto significativo è l'**Accordo dell'8 agosto 2001** raggiunto in sede di Conferenza Stato Regioni, prima dell'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, ed il **decreto legge n. 347 del 2001**<sup>39</sup>, che ne recepisce sostanzialmente i contenuti. Attraverso tali atti si è realizzato un più puntuale riparto di competenze, circostanza che ha consentito, tra l'altro, di eliminare il contenzioso allora in essere (cfr. al riguardo la **sentenza n. 510/2002 della Corte Costituzionale**).

Viene potenziata la **funzione di governo delle regioni**, e vengono valorizzate le competenze di programmazione e di controllo delle stesse anche al fine di definire nuovi strumenti di interventi volti alla razionalizzazione della spesa sanitaria nell'ambito delle risorse finanziarie complessivamente disponibili.

Con il passare degli anni, dall'esame delle manovre finanziarie, si delinea progressivamente un **nuovo modello nei rapporti tra Stato e regioni per il governo della spesa sanitaria**. Il momento cruciale della

<sup>38</sup> Cfr. [www.ministerosalute.it](http://www.ministerosalute.it) e [www.assr.it](http://www.assr.it).

<sup>39</sup> Convertito con modificazioni dalla legge n. 405/2001.

**decisione parlamentare** è rappresentato dalla determinazione del **quadro complessivo delle risorse da destinare al comparto sanitario** al fine di salvaguardare l'attuazione dei livelli essenziali di assistenza, rinviando a **successive Intese in sede di Conferenza Stato Regioni** la puntuale individuazione delle misure da adottare nei diversi settori (personale, acquisti, farmaceutica etc). Tale decisione si inserisce peraltro in un quadro assai articolato di misure volte ad assicurare il costante monitoraggio dell'andamento della spesa, una più conforme applicazione dei LEA su tutto il territorio nazionale, la previsione di vincoli in capo alle amministrazioni regionali e l'adozione di ulteriori manovre correttive da parte delle regioni che accusano disavanzi, che devono stipulare Accordi integrativi con le strutture ministeriali per la riduzione della spesa.

Un **ruolo centrale, nella dinamica dei rapporti tra Stato e regione**, è svolto dal **meccanismo di premio-punizione, introdotto nel 2000**, e successivamente perfezionato, che assicura il **trasferimento integrale delle risorse dello Stato solo alle regioni che rispettano gli obiettivi di spesa**, ponendo invece a carico di quelle inadempienti la copertura dei disavanzi.

Sulla base di tale modello, la **legge finanziaria per il 2005**<sup>40</sup> si concentra nella fissazione di livelli massimi di spesa, mentre la determinazione dei modi e termini per il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa è effettuata con la successiva **Intesa del 23 marzo 2005** in sede di Conferenza Stato regioni.

Ed anche la **legge finanziaria per il 2006**<sup>41</sup> ribadisce tale impostazione, vincolando la destinazione di risorse aggiuntive, anche per il ripiano dei disavanzi, al conseguimento di Intese. Inoltre la **legge finanziaria per il 2007**<sup>42</sup> ha fissato il **finanziamento del Servizio sanitario nazionale**<sup>43</sup> in linea con il protocollo del settembre 2006 tra il Governo, le regioni e le province autonome, recante un **“Patto per la**

---

<sup>40</sup> Legge 30 dicembre 2004, n. 311

<sup>41</sup> Legge 23 dicembre 2005, n. 266

<sup>42</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

<sup>43</sup> Pari a 96.040 milioni di euro per l'anno 2007, 99.082 milioni di euro per l'anno 2008 e 102.285 milioni di euro per l'anno 2009

**salute**, mentre la **finanziaria per il 2008**<sup>44</sup> ha incrementato la quota del concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria corrente.

In linea con la necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica di cui al Patto di stabilità e crescita sottoscritto in sede europea, ed il concorso delle autonomie regionali al perseguimento delle citate finalità il patto per la salute ha subordinato l'accesso al finanziamento del sistema sanitario cui concorre lo Stato per il triennio 2007-2009 alla realizzazione di specifici adempimenti da parte delle regioni, quali il rispetto dell'equilibrio economico all'interno del bilancio annuale, il contenimento della spesa farmaceutica per la parte di propria competenza e l'adozione di misure di razionalizzazione dell'offerta ospedaliera.

Sul controllo della spesa sanitaria, **le recenti manovre finanziarie del 2008 e del 2009** (decreto-legge 112/2008<sup>45</sup> e decreto-legge 78/2009<sup>46</sup>), oltre a quantificare i livelli ordinari di finanziamento del SSN, dettano norme di contenimento della spesa sanitaria regionale, rinviando a successive Intese in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Sulla compartecipazione alla spesa sanitaria, in seguito all'abolizione per il triennio 2009-2011 del *ticket* sulla specialistica ambulatoriale, il decreto-legge 112/2008 consente alle regioni diverse alternative:

- applicare il *ticket* sulla specialistica ambulatoriale;
- prevedere forme alternative di partecipazione alla spesa sanitaria;

<sup>44</sup> Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

<sup>45</sup> Convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Il livello di finanziamento è stato confermato in 102.683 milioni di euro per l'anno 2009 e determinato in 103.945 milioni di euro per l'anno 2010 e in 106.265 milioni di euro per l'anno 2011.

<sup>46</sup> Convertito dalla legge n. 102 del 2009. Va ricordato che l'articolo 22 del citato decreto legge ha disposto la costituzione, a decorrere dal 2010, di un fondo, con dotazione pari a 800 milioni di euro, per la realizzazione di interventi destinati al settore sanitario che dovranno essere definiti con apposito decreto interministeriale. Il fondo è alimentato attraverso le economie di spesa derivanti dalle misure recentemente adottate con il decreto legge n. 39/ in materia di spesa farmaceutica nonché dall'attività di contrattazione dell'AIFA dei prezzi dei medicinali equivalenti di nuova immissione sul mercato. Conseguentemente il livello di spesa cui concorre ordinariamente lo Stato è ridotto di 800 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010.

- adottare le specifiche misure previste per le regioni ai fini del contenimento della spesa.

La vigente legislazione in tema di ripiano delle perdite del SSN prevede che a ciascun livello istituzionale sia attribuita la responsabilità di spesa derivante dalle rispettive potestà decisionali.

Sulla base di quanto ribadito **dall’Intesa del 23 marzo 2005** e da successivi provvedimenti, **le Regioni devono assicurare l’equilibrio di bilancio del proprio Servizio Sanitario regionale.**

Per le **regioni maggiormente indebitate nel settore sanitario, con un disavanzo pari o superiore al 7 per cento**<sup>47</sup>, diversi provvedimenti, a cominciare dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), hanno imposto per l’accesso agli aiuti economici per il ripiano dei *deficit* pregressi, **alcune condizioni:**

- l’adozione di un piano di rientro finalizzato al raggiungimento entro il 2010 dell’equilibrio economico-finanziario nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza;
- l’innalzamento ai livelli massimi dell’IRPEF e dell’IRAP;
- l’affiancamento delle regioni interessate da parte dei citati Ministeri.

In caso di mancato rispetto degli adempimenti previsti nei singoli Piani di rientro, il decreto-legge 159/2007<sup>48</sup>, e successive modifiche, ha previsto la possibilità di **commissariamento del settore sanitario regionale**, attraverso la nomina di un commissario *ad acta*, il quale può designare *sub*-commissari.

In particolare, il commissario può motivatamente disporre, nei confronti dei direttori generali delle strutture sanitarie, fermo restando il trattamento economico in godimento, la sospensione dalle funzioni in atto, e l’assegnazione ad altro incarico fino alla durata massima del commissariamento ovvero fino alla naturale scadenza del rapporto con

---

<sup>47</sup> Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise e Sicilia, cfr. articolo 8, comma 5 della intesa del 23 marzo 2005.

<sup>48</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n.222



l'ente del servizio sanitario<sup>49</sup>. L'incarico di commissario *ad acta* è compatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento<sup>50</sup>.

Attualmente, le regioni commissariate sono il Lazio e l'Abruzzo, mentre per la Calabria, il decreto-legge 78/2009, ha previsto l'avvio della procedura di commissariamento per la sanità regionale. Con delibera del 24 luglio scorso il Consiglio dei ministri ha nominato due Commissari *ad acta* per le regioni Campania e Molise.

Da ultimo, va ricordato che i decreti-legge 154/2008 e 185/2008 consentono l'erogazione, alle regioni commissariate ed a quelle che hanno adottato il suddetto piano di rientro, del maggior finanziamento del SSN, in deroga alle condizioni stabilite dall'articolo 8 dell'intesa del 23 marzo 2005 per l'accesso al finanziamento citato.

Sul controllo e sulla garanzia di omogeneità delle prestazioni sanitarie assicurate dalle regioni, la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) ha affidato al Ministro della salute il compito di fissare "gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi, di cui ai livelli essenziali di assistenza"; a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 134 del 2006 è stata inserita la condizione della previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

Alcuni organi dell'amministrazione sanitaria provvedono a monitorare l'efficienza del sistema:

- **il Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria** (SiVeAS), previsto dalla legge 23 dicembre 2005, n. 296 (legge finanziaria 2006) e istituito con decreto ministeriale del 17 giugno 2006;
- **il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza**, istituito con decreto del Ministro della salute del 21 novembre 2005, a seguito dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005;

<sup>49</sup> Nella norma originaria al commissario *ad acta* era attribuita, tra l'altro, la facoltà di proporre la sostituzione dei direttori generali delle ASL e delle aziende ospedaliere

<sup>50</sup> La disposizione originaria del decreto-legge n. 159/2007 prevedeva l'incompatibilità della nomina a commissario *ad acta* con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento.

- **il Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS)**, che raccoglie dati sull'attività svolta, la diffusione dei servizi, le risorse impiegate, le spese sostenute, i risultati ottenuti in ambito sanitario;
- **l'Agenzia nazionale per i Servizi Sanitari Regionali**<sup>51</sup>.

Per quanto concerne la riduzione delle liste di attesa, la legge 23 dicembre 2005 n. 296 (legge finanziaria 2006) e, successivamente, l'intesa con le regioni del 28 marzo 2006, hanno determinato un Piano nazionale di contenimento dei tempi di attesa per il triennio 2006-2008, diversificato per tipologia di paziente e malattia.

Infine, nel **Patto per la salute per il triennio 2007-2009** e nella successiva intesa del 20 marzo 2008, è previsto che il Governo e le regioni si impegnino, nella gestione del rischio clinico e per la sicurezza dei pazienti e delle cure, ad adottare un programma nazionale per la promozione permanente della qualità nel Servizio sanitario nazionale.

#### **14.1.3 La normativa regionale**

Nella programmazione sanitaria **l'attività legislativa regionale** si sviluppa con l'emanazione di **Piani Sanitari e Socio sanitari**<sup>52</sup>.

A seguito della riforma costituzionale del 2001 si è accentuato il processo di devoluzione di poteri dallo Stato alle Regioni e agli enti locali. In particolare, lo **Stato** ha conservato a sé la **funzione di indirizzo programmatico nazionale** (Piano sanitario nazionale) e alle **regioni** compete lo sviluppo del medesimo Piano mediante l'emanazione di **atti programmatori attuativi**.

La **Lombardia** ha adottato il Piano Socio Sanitario Regionale per il triennio 2007-2009, con **Deliberazione del Consiglio regionale n. 257 del 26 ottobre 2006**; esso si presenta come "documento guida" sull'organizzazione del sistema sanitario lombardo, e riafferma la centralità del modello sussidiario regionale, con una crescita notevole del Terzo Settore (*no-profit*). In particolare, in tale Piano si conferma il ruolo della

---

<sup>51</sup> Così ridenominata dalla legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008).

<sup>52</sup> Cfr. [www.assr.it](http://www.assr.it).

Regione come ente finanziatore, con competenze in materia di attività di indirizzo, coordinamento e monitoraggio dell'erogazione dei servizi. Gli obiettivi prioritari sono sostenuti da una quota percentuale di fondo sanitario, da definirsi annualmente con deliberazione della Giunta.

L'**Emilia-Romagna** ha adottato il Piano sociale e sanitario 2008-2010, con **Deliberazione dell'Assemblea Legislativa della Regione 22 maggio 2008, n. 175**. È il primo Piano integrato sociale e sanitario della Regione, fortemente incentrato sul tema dell'integrazione tra ambito sanitario e sistema dei servizi sociali, sui diversi livelli di governo istituzionale, nonché sullo sviluppo dei servizi territoriali, con alcuni obiettivi prioritari:

- sperimentazione della gestione del Fondo regionale per la non autosufficienza;
- sistema di accreditamento delle strutture sociali e sociosanitarie;
- regolamentazione omogenea del sistema di compartecipazione alla spesa, attraverso lo strumento ISEE;

La regione **Marche** ha adottato il Piano Sanitario Regionale 2007–2009, con **Deliberazione del Consiglio regionale del 31 luglio 2007, n. 62**. Il Piano prevede la riorganizzazione degli ambiti territoriali nell'Azienda sanitaria unica, dotata di servizi in rete.

Vengono evidenziate alcune priorità, tra le quali:

- la prevenzione e la sicurezza;
- l'integrazione sociosanitaria;
- l'organizzazione e la qualità dei servizi;
- l'innovazione tecnologica;
- il consolidamento del sistema dell'emergenza.

Il **Lazio**, con **Deliberazione della Giunta Regionale n. 149 del 6 marzo 2007**, ha approvato il **Piano di rientro** stipulato con i Ministeri della salute e dell'Economia e Finanze, prevedendo di adottare e realizzare nel triennio 2008-2010 una serie di interventi per il riequilibrio finanziario nel rispetto della garanzia dei LEA, tra i quali:

- il piano di riordino della rete ospedaliera (DGR del 14 aprile 2007 n. 267);
- il nuovo riassetto della rete territoriale dei servizi di integrazione socio-sanitaria (si veda la DGR 433/2007);
- il nuovo Piano sanitario regionale 2008-2010.

La **Sardegna** ha approvato, con **Deliberazione del Consiglio regionale del 20 gennaio 2007**, il Piano dei servizi sociali e sanitari per il triennio 2007-2009. Tra gli obiettivi fondamentali del Piano vanno ricordati:

- il riordino e l'ammodernamento del sistema in attuazione del D.lgs. 229/99 e della L.R. 10/2006;
- la valorizzazione dei servizi sanitari territoriali governati dal Distretto (sulla base di una programmazione sociosanitaria integrata tramite il PLUS – Piano locale unitario dei servizi);
- la riqualificazione della rete ospedaliera.

#### **14.1.4 Giurisprudenza costituzionale**

Alcune **norme nazionali riguardanti il finanziamento del SSN** - relative in particolare al concorso statale di ripiano dei *deficit* sanitari pregressi -, sono state **oggetto di giudizio da parte della Corte costituzionale** (sentenze 98/2007, 216/2008 e 107/2009).

Nel giudizio concluso con la **sentenza 98/2007** le regioni hanno impugnato alcune disposizioni legislative della legge 266/2005 (legge finanziaria 2006), riguardanti il concorso dello Stato per il ripiano dei *deficit* sanitari (2002, 2003 e 2004) e le conseguenti condizioni poste a carico delle regioni medesime. In merito la Corte, in parte dichiarando inammissibili e in parte rigettando le questioni sollevate, ha sottolineato la

*“...situazione di perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione” precisando tuttavia che “...la vigente legislazione di finanziamento del servizio sanitario nazionale trova origine in una serie di accordi fra Stato e Regioni...quantificando anche i corrispondenti livelli di spesa”. Di conseguenza, “la stessa offerta minimale di servizi sanitari non è unilateralmente imposta dallo Stato, ma viene concordata per taluni aspetti con le Regioni in sede di determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA)...Pertanto non si può attribuire esclusivamente allo Stato la causa del deficit del servizio sanitario, giacché, in larga misura, sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse”*

In altri due giudizi è stata contestata da parte regionale la disciplina nazionale perché ritenuta discriminante nei confronti delle regioni "virtuose", che hanno rispettato criteri di efficacia e di efficienza nell'organizzazione ed erogazione del servizio sanitario.

Nel giudizio concluso con la **sentenza 216/2008** la Corte ha esaminato alcune norme presenti nel decreto-legge 23/2007 di ripiano selettivo dei disavanzi pregressi (periodo 2001-2005).

In tale ambito la Corte, dichiarando inammissibili le questioni sollevate, ha ribadito - analogamente alle considerazioni di cui alla citata sentenza 98/2007 -, che *“...l'autonomia finanziaria delle Regioni delineata dal novellato testo dell'art. 119 Cost. si presenta, in larga misura, ancora in fieri. Ed è evidente come, nell'attuale fase di perdurante inattuazione della citata disposizione costituzionale, le Regioni siano legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria”*. La Corte prosegue statuendo comunque che *“...a prescindere dalla stessa attuazione dell'art. 119 Cost., potrà pur sempre trovare applicazione la disposizione del quinto comma di detto articolo, secondo cui, al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per*

*provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».*

Nel giudizio concluso con **la sentenza 107/2009**, sono state impugnate alcune norme della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008), riguardanti la concessione a determinate regioni, impegnate nel risanamento dei propri servizi sanitari, di un'anticipazione di 9.100 milioni di euro, da restituire in trent'anni, e l'accesso al finanziamento statale integrativo del SSN per le Regioni che non hanno rispettato il Patto di stabilità negli anni antecedenti al 2007.

La Corte, nel giudicare inammissibili le questioni di legittimità sollevate, ribadisce le motivazioni sopraccitate con riferimento alla sentenza 216/2008 rilevando, tuttavia, che *«...il ripetersi di simili interventi legislativi statali di ripiano dei bilanci regionali in materia mal si concilia con il principio del «parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria» enunciato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 355 del 1993)...»*

## **14.2 Organizzazione del Servizio sanitario nazionale**

In tema di organizzazione del Servizio sanitario nazionale ci si soffermerà sulla materia dell'**accreditamento istituzionale** caratterizzata da un'accentuata **compresenza di competenze legislative statali e regionali**.

### **14.2.1 Normativa nazionale**

Per **accreditamento istituzionale** si intende l'atto con il quale si riconosce ai soggetti già autorizzati all'esercizio di attività sanitarie lo *status* di potenziali erogatori di prestazioni nell'ambito e per conto del Servizio Sanitario Nazionale.

Tale percorso, regolamentato in particolare dal decreto legislativo **30 dicembre 1992, n. 502** e successive modificazioni <sup>53</sup> coinvolge sul piano

---

<sup>53</sup> Cfr. in particolare l'articolo 8-*quater*

attuativo lo Stato e le Regioni nella produzione di interventi normativi volti a garantire la qualità dei servizi sanitari.

In particolare **l'articolo 8-quater** del citato decreto legislativo stabilisce che l'accreditamento istituzionale è rilasciato dalla regione alle strutture autorizzate, pubbliche o private, e ai professionisti che ne facciano richiesta, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione (rispetto a quelli necessari per l'autorizzazione), alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti. Spetta alla Regione definire il fabbisogno di assistenza secondo le funzioni sanitarie individuate dal Piano sanitario regionale per garantire i livelli essenziali e uniformi di assistenza.

Il permanere di strutture sanitarie che forniscono prestazioni per conto ed a carico del Servizio sanitario nazionale in virtù di accreditamenti "transitori" o "provvisori" ha indotto il legislatore statale<sup>54</sup>, ad adottare misure per far cessare gli accreditamenti "provvisori" e "transitori", che non siano stati confermati da accreditamenti definitivi; nello stesso tempo è stato posto un limite al rilascio di nuovi accreditamenti da parte delle Regioni, in assenza di un provvedimento di ricognizione e determinazione del fabbisogno di prestazioni sanitarie, allo scopo di evitare un ulteriore aggravio della spesa in tale settore. Più in particolare a **decorrere dal 1° gennaio 2008**, la concessione di nuovi accreditamenti è subordinato all'adozione di un **provvedimento di ricognizione** che proceda a:

- definire il fabbisogno di attività e l'eventuale volume di attività superiore da ammettere per l'accreditamento delle strutture;
- avviare il sistema dell'accreditamento definitivo;
- trasformare i transitori accreditamenti delle strutture private in forma definitiva.

Il provvedimento di ricognizione dovrà poi essere trasmesso al Comitato di verifica dei Livelli essenziali di assistenza<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. l'articolo 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007)

<sup>55</sup> Cfr. articolo 9 dell'Intesa Stato-Regioni 23 marzo 2005.

Sempre in tema di accreditamento istituzionale è recentemente intervenuto il decreto **legge 25 giugno 2008, n. 112** che ha introdotto un ulteriore criterio da considerare nella determinazione del fabbisogno regionale di strutture da accreditare, ossia la **soglia minima di efficienza** che, compatibilmente con le risorse regionali, deve essere conseguita da parte delle singole strutture sanitarie.

#### **14.2.2 La normativa regionale**

In tale ambito, a titolo esemplificativo, si fa cenno alla produzione normativa di alcune regioni adottata successivamente alle disposizioni recate dalla legge finanziaria per il 2007.

- La **Regione Abruzzo** con la **legge 10 marzo 2008, n. 5** ha approvato il **piano sanitario regionale 2008-2010**, in tale documento sono contenute le indicazioni sul sistema delle autorizzazioni e dell'accREDITamento istituzionale, sul fabbisogno di ogni tipologia di struttura per azienda sanitaria, nonché su alcuni requisiti dei servizi, anche in attuazione della legge finanziaria per il 2007.

Nel Piano sono contenute le linee-guida per la successiva redazione dei manuali di autorizzazione e di accREDITamento e sono indicati gli organismi regionali che svolgeranno funzioni di supporto nella verifica dei requisiti.

Con la **delibera del 17 marzo 2008, n. 199** è stato definito il **Piano di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio** ai sensi della legge finanziaria per il 2007.

I manuali di autorizzazione e accREDITamento sono stati approvati con la **delibera della giunta regionale del 1 luglio 2008, n. 591**.

- La **Regione Basilicata** ha disposto l'istituzione, con la **legge regionale 30 gennaio 2007, n. 1** dell'**Osservatorio permanente regionale per l'accREDITamento**; tale organismo deve assicurare la più efficace implementazione delle procedure di accREDITamento istituzionale delle strutture sanitarie e garantire la qualità delle prestazioni erogate dalle strutture accreditate.



- La **Regione Toscana** ha recentemente approvato il **Piano sanitario regionale 2008-2010 (D.C. R 16. 07. 2008)** che contiene i “procedimenti per la verifica di compatibilità (ai fini dell’autorizzazione per la realizzazione e l’ampliamento di strutture sanitarie) e per la verifica di funzionalità (ai fini dell’accreditamento): criteri, modalità e ambiti di applicazione”.

Nell’ambito della riorganizzazione della rete delle strutture eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio la Regione ha adottato, con la **Delibera della giunta regionale del 7 maggio 2007**, il progetto di rimodellamento dell’attività dei servizi diagnostici di medicina di laboratorio.

- La **Regione Liguria** ha approvato con la **delibera della giunta regionale 13 luglio 2007, n 784** la ricognizione delle strutture ambulatoriali ed ospedaliere che risultano in possesso dell’accreditamento, istituzionale, definitivo o provvisorio ai sensi della citata legge finanziaria per il 2007. Gli allegati A e B della delibera elencano rispettivamente i presidi che hanno ottenuto l’accreditamento istituzionale e quelli con accreditamento provvisorio.

Ulteriori disposizioni normative (**Delibera della giunta regionale 30 novembre 2007, n. 1439** e **Decreto del Direttore Generale 11 dicembre 2007, n. 473**) concernono la riorganizzazione della rete delle strutture eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio.

- La **regione Lombardia** ha concluso il passaggio dall’accreditamento transitorio a quello definitivo e, in applicazione delle disposizioni della legge finanziaria per il 2007 ha disposto ulteriori misure (**delibera della giunta regionale del 28 febbraio 2007**) dirette a perfezionare il processo di riorganizzazione dei servizi di medicina di laboratorio.

## 15. Servizi socio educativi

Sotto il profilo dell'interazione tra normativa statale, regionale e comunitaria, il settore dei servizi socio-educativi per l'infanzia è caratterizzato - da un lato - dalla **presenza di atti di diritto comunitario non vincolante** (c.d. *soft law*) e - dall'altro - dalla **concorrenza della potestà legislativa di Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione**.

### 15.1. La cornice comunitaria

*Lo strumento normativo comunitario di soft law* cui l'UE ricorre al fine di promuovere il coordinamento delle politiche occupazionali e sociali, nell'ambito delle quali viene affrontato il tema dello sviluppo di strutture di custodia per i bambini in età prescolastica, è rappresentato dagli Orientamenti a favore dell'occupazione, adottati ai sensi dell'art. 128 del Trattato. Tali Orientamenti confluiscono, insieme agli Indirizzi di massima per le politiche economiche (adottati ai sensi dell'art. 99 del Trattato), negli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, che costituiscono l'atto di impulso sulla cui base gli Stati membri elaborano le politiche nazionali finalizzate al raggiungimento degli obiettivi concertati in sede comunitaria, secondo il metodo di coordinamento aperto. Quest'ultimo costituisce lo strumento fondamentale per realizzare la Strategia di Lisbona ed è volto ad ottenere, anche attraverso un processo di mutuo apprendimento tra Stati e UE, la convergenza delle azioni nazionali verso le priorità accettate di comune accordo. Nonostante gli atti costitutivi del metodo di coordinamento aperto non abbiano carattere giuridicamente vincolante, tanto che non sono previste sanzioni per gli Stati membri che non seguono gli orientamenti, essi influenzano in modo decisivo lo sviluppo delle politiche nazionali e regionali. Da questo punto di vista, la compilazione e la diffusione di *best practices*, nonché la grave responsabilità in termini politici derivante dal mancato rispetto degli orientamenti, possono svolgere una funzione incentivante paragonabile, in talune circostanze, a quella svolta dalle sanzioni nelle ipotesi di normativa comunitaria vincolante.

In ambito comunitario lo sviluppo dei servizi socio-educativi per l'infanzia è parte integrante della **Strategia di Lisbona** per la crescita e l'occupazione e costituisce, in tale contesto, condizione necessaria per la realizzazione dell'obiettivo relativo al tasso di occupazione femminile, che, secondo quanto auspicato dal Consiglio europeo nel marzo 2000, dovrebbe raggiungere il 60% entro il 2010.

La rilevanza della disponibilità ed accessibilità di strutture di custodia per i bambini, al fine di rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro, è stata sottolineata in particolare nell'ambito del Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002, che ha individuato specifici obiettivi da raggiungere, in relazione a due classi di età distinte: gli Stati membri dovrebbero istituire entro il 2010, conformemente ai modelli di offerta di cure di ogni paese, strutture di accoglienza per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai tre anni e per almeno il 90% dei bambini di età compresa tra i tre anni e la scuola dell'obbligo.

Nel corso del primo ciclo della Strategia di Lisbona rinnovata (2005-2008), la necessità di perseguire l'obiettivo della migliore armonizzazione tra il lavoro e la vita privata è stata ribadita anche in sede di valutazione, da parte della Commissione, dell'attuazione in ciascuno Stato membro dei programmi nazionali di riforma. Per quanto riguarda l'Italia, in particolare, il Consiglio dell'Unione Europea, sulla base dell'analisi della Commissione, ha raccomandato di *“ridurre le disparità regionali in campo occupazionale...potenziando i servizi per l'infanzia”*<sup>56</sup>...e, successivamente, di *“continuare a potenziare i servizi per l'infanzia...onde conciliare vita professionale e vita familiare”*<sup>57</sup>. Tali raccomandazioni, pur non avendo efficacia vincolante, incidono sulla individuazione delle priorità a livello nazionale ed inducono gli Stati membri cui sono rivolte ad prevedere, nei relativi programmi di riforma e nei successivi rapporti annuali sullo stato di attuazione, iniziative particolareggiate e concrete riguardanti le tematiche segnalate dalla Commissione.

Nell'ambito del nuovo ciclo della Strategia di Lisbona (2008-2010), gli obiettivi di Barcellona, ed in generale l'offerta di strutture accessibili e poco

---

<sup>56</sup> Raccomandazione del Consiglio del 27 marzo 2007 (2007/209/CE)

<sup>57</sup> Raccomandazione del Consiglio del 14 maggio 2008 (2008/399/CE)

costose per la custodia dei bambini, sono oggetto di uno specifico *Orientamento a favore dell'occupazione* (n. 18), confluito, quindi, negli *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione*. Per quanto riguarda l'Italia, chiamata come gli altri Stati membri ad elaborare un piano contenente l'indicazione degli strumenti da mettere in atto a favore della Strategia, il *Programma Nazionale di Riforma 2008-2010* (adottato nel novembre 2008) individua, nell'ambito delle politiche di riforma per l'occupazione, lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia quale intervento prioritario. Infatti, gli indici nazionali di copertura del servizio (15,7% nel Centro Nord e 4,4% nel Mezzogiorno) sono ancora molto lontani dall'obiettivo di Barcellona del 33% dei bambini fino a tre anni.

Il Parlamento europeo, infine, nella *Risoluzione sulla non discriminazione in base al sesso e solidarietà tra le generazioni* del 3 febbraio 2009, rammentando agli Stati membri gli impegni assunti al Consiglio europeo di Barcellona del 2002, ha sottolineato come “*strutture di assistenza per l'infanzia di buona qualità ed economicamente accessibili, attive in orari rispondenti alle esigenze di genitori e figli ... devono essere elementi centrali del modello sociale europeo ed agevolare l'accesso delle donne al mercato del lavoro*”.

## **15.2. La legislazione nazionale e il riparto di competenze tra Stato e Regioni**

In linea generale, nell'assetto delle competenze delineato dal nuovo art. 117 della Costituzione, la disciplina relativa agli asili-nido è riconducibile, secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale, prevalentemente alla materia “istruzione”, ma in parte anche alla materia “tutela del lavoro”. Per effetto di tale inquadramento, la disciplina in questione resta oggetto della potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni e non transita nell'ambito della potestà legislativa residuale delle Regioni, come invece accadrebbe se – alla stregua di quanto avveniva in passato – la si collocasse nella materia dell'assistenza (ora “innominata”). Per quanto riguarda la competenza amministrativa relativa alla realizzazione ed alla gestione degli asili nido, si tratta di funzioni spettanti, in ogni caso, ai Comuni. Qui di seguito si fornirà un'illustrazione delle principali norme

statali intervenute in tale ambito nonché delle Intese intervenute in sede di Conferenza Stato-regioni.

**L'asilo nido** è sorto in Italia come servizio pubblico per **la fascia di età fino a tre anni** grazie alla legge **6 dicembre 1971, n. 1044** (*Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato*).

La legge definisce l'assistenza negli asili nido come un **servizio sociale di interesse pubblico**, nel quadro di una politica per la famiglia tesa anche ad assicurare l'accesso della donna al mondo del lavoro. Al fine di realizzare la costruzione in un quinquennio di 3.800 asili nido, la legge istituisce uno speciale fondo per gli asili nido che il Ministro della sanità ripartisce annualmente fra le regioni; le Regioni titolari di fondi assegnano contributi ai Comuni per la costruzione o per la gestione degli asili nido, che possono essere integrati dalle Regioni direttamente o attraverso altre forme di finanziamento. La verifica dello stato di attuazione dei piani annuali degli asili nido è di competenza del Ministro della sanità, mentre la vigilanza igienica è affidata alle ASL.

Dell'ammontare dei contributi così riscossi si tiene una contabilità separata.

Successivamente **il decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55** (*Provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983*) ha stabilito che province e comuni definiscano la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale, compresi gli asili nido, da finanziarsi tramite tariffe o contribuzioni o entrate specificamente destinate. Il medesimo decreto-legge, pur definendo alcuni servizi pubblici a domanda individuale (asili nido, bagni pubblici, mercati, impianto sportivi, servizio trasporti funebri, colonie e soggiorni, teatri e parcheggi comunali) ha demandato al Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze - sentite l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia, l'Unione delle province d'Italia e l'Unione nazionale comuni, comunità e enti montani – l'emanazione di un decreto che individui esattamente la categoria dei servizi pubblici a domanda individuale. **Il D.M. 31 dicembre 1983**, emanato in ottemperanza a tale

disposto, ha esplicitamente ribadito l'appartenenza degli **asili nido** alla categoria dei **servizi pubblici a domanda individuale**.

Vanno poi sinteticamente richiamati due provvedimenti legislativi attinenti a tale materia. Il primo è la legge **28 agosto 1997, n. 285** (*Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*), che prevede finanziamenti per le attività socio-educative in favore della prima infanzia; l'altro è la **legge 8 novembre 2000, n. 328** (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), che costituisce il quadro istituzionale di riferimento anche per le misure di sostegno e promozione della condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e delle responsabilità familiari, da realizzare attraverso servizi, misure economiche e organizzazione dei tempi tali da favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare.

Passando ad esaminare le disposizioni normative più recenti, va ricordato che

la legge finanziaria per il 2007<sup>58</sup> ha promosso lo **sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi** (commi 1259 e 1260), al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi e i servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati, autorizzando la spesa di **100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009**.

In particolare, il comma 1259 ha previsto che, fatte salve le competenze delle regioni e degli enti locali, **il Ministro delle politiche per la famiglia** promuove **un'intesa in sede di Conferenza unificata**<sup>59</sup>, avente ad oggetto la definizione dei **livelli essenziali delle prestazioni e dei criteri** sulla cui base le regioni attuano un **piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi**, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi e i servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati.

Il piano straordinario è finalizzato al conseguimento, entro il 2010, dell'obiettivo comune della copertura territoriale del 33 per cento fissato

---

<sup>58</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

<sup>59</sup> Vedi l'Intesa del 26 settembre 2007.

dal Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 e alla riduzione degli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese.

Con il comma 1260 è stato previsto, altresì, che per le finalità del suddetto piano venga utilizzata anche una parte delle risorse stanziare per il Fondo per le politiche della famiglia. In particolare, **il decreto ministeriale 2 luglio 2007**, concernente la ripartizione degli stanziamenti del suddetto Fondo per le politiche della famiglia ai sensi dell'articolo 1, comma 1252, della legge n. 296 del 2006, ha assegnato per il 2007 risorse per **50 milioni di euro in relazione alle esigenze dei servizi socio-educativi, di cui 10 milioni destinate all'attuazione delle cosiddette "sezioni primavera"**.

**La legge finanziaria per il 2007** ha previsto inoltre l'attivazione di **progetti sperimentali di formazione rivolti a bambini dai 24 ai 36 mesi di età** (cosiddette **"sezioni primavera"**), previo accordo in sede di Conferenza unificata<sup>60</sup>.

Tale norma prevede l'attivazione di progetti tesi all'ampliamento qualificato della suddetta offerta formativa, anche mediante la realizzazione di iniziative sperimentali improntate a criteri di qualità pedagogica, flessibilità, rispondenza alle caratteristiche della specifica fascia di età.

Per la copertura della spesa connessa ai nuovi percorsi, la medesima legge finanziaria ha disposto l'utilizzazione delle risorse destinate al finanziamento della sperimentazione delle iscrizioni anticipate alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria<sup>61</sup>.

**L'Accordo 14 giugno 2007, n. 44**, stipulato in sede di Conferenza unificata, ha provveduto all'attuazione delle cosiddette **"sezioni primavera"** o **"ponte"** per l'anno scolastico 2007/2008. Il citato Accordo ha previsto un sostegno finanziario entro il limite dei seguenti finanziamenti:

- 10 milioni di euro messi a disposizione dal Ministero della pubblica istruzione (articolo 1, comma 634, della legge n. 296 del 2006);

<sup>60</sup> Cfr. l'articolo 1, comma 630, della legge 296/2006.

<sup>61</sup> Si tratta delle risorse di cui all'articolo 7, comma 5, della citata legge 53/2003.

- 9,8 milioni di euro messi a disposizione dal Ministero della solidarietà sociale, utilizzando i finanziamenti già destinati ai datori di lavoro per la realizzazione di asili nido e micro nidi nei luoghi di lavoro, ex articolo 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per l'anno 2003)<sup>62</sup>. L'accordo ha rinviato poi ad una apposita norma per la riassegnazione di tale somma al Ministero della pubblica istruzione. Il citato adempimento è avvenuto con l'articolo 1, comma 7, del decreto-legge n. 147/2007<sup>63</sup>, che ha sbloccato le disponibilità in conto residui della spesa autorizzata per gli asili nido;
- 10 milioni di euro messi a disposizione dal Ministero delle politiche per la famiglia<sup>64</sup>, finalizzati, in particolare, al miglioramento ambientale, agli arredi, al materiale ludico. L'Intesa conclusa in sede di Conferenza Unificata il 14 giugno 2007 ha destinato infatti una parte delle somme del Fondo per le politiche della famiglia - finalizzate alla realizzazione del piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi - al finanziamento delle citate "sezioni primavera".

Con il successivo **Accordo 20 marzo 2008, n. 40**, stipulato in Conferenza unificata, è stata decisa la prosecuzione nell'anno scolastico 2008-2009 dell'attività educativa delle sezioni primavera, cui sono state destinate le seguenti risorse statali:

- 19 milioni di euro messi a disposizione dal Ministero della pubblica istruzione;
- 10 milioni di euro messi a disposizione dal Ministero delle politiche per la famiglia;

---

<sup>62</sup> L'articolo 91 della legge 289/2002 (legge finanziaria per il 2003) aveva istituito il Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che avessero realizzato, nei luoghi di lavoro, servizi di asilo nido e micro-nidi. Il 5 novembre 2004 la Corte costituzionale con la sentenza n. 320/2004 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale fondo. Le somme stanziare dalla finanziaria non sono state quindi erogate e possono essere utilizzate per finanziare l'accordo sopra menzionato.

<sup>63</sup> Decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, convertito con modificazioni dalla legge 25 ottobre 2007, n. 176, recante Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008 ed in materia di concorsi per ricercatori universitari.

<sup>64</sup> Cfr. il già richiamato D.M. 2 luglio 2007.



- una quota di risorse finanziarie messa a disposizione dal Ministero della solidarietà sociale, in base alle disponibilità di bilancio da accertare successivamente.

Inoltre, l'Accordo ha rinviato ad apposite intese tra gli Uffici scolastici regionali e le rispettive Regioni la quantificazione del contributo finanziario da parte di ciascuna di esse, nonché la programmazione e la gestione complessiva delle sezioni primavera, nel rispetto dei criteri contenuti nell'Accordo medesimo. Tali intese sono state, quindi, stipulate in ogni Regione con validità limitata all'anno scolastico 2008-2009.

Lo stanziamento stabilito dalla citata legge 296/2006 per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi è stato integrato, per il 2007, di 25 milioni di euro **dal decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159<sup>65</sup>** (articolo 45).

Ulteriori risorse destinate ad integrare i fondi destinati allo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi sono state assegnate per il 2007 dal **decreto ministeriale del 19 dicembre 2007**: si tratta delle risorse non utilizzate, per le iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro, e di quelle non ripartite, per un importo complessivo di **25 milioni di euro**.

Da ultimo, è intervenuta sulla materia dei servizi socio-educativi la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (**legge finanziaria per il 2008**).

In particolare, **l'articolo 2, comma 457**, ha ridefinito le autorizzazioni di spesa per lo sviluppo del sistema territoriale degli asili nido previsto dalla legge finanziaria per il 2007, lasciando inalterata l'autorizzazione di spesa relativa al 2007 e al 2009 (pari a 100 milioni di euro annui) e portando a **170 milioni di euro lo stanziamento per il 2008**, precedentemente fissato a 100 milioni di euro.

Si ricorda, altresì, che i commi 458-460 del medesimo articolo 2 hanno istituito un Fondo, pari a 3 milioni di euro annui per il triennio 2008-2010, per l'organizzazione e il funzionamento di **servizi socio-educativi per la**

---

<sup>65</sup> Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222.

**prima infanzia destinati alla popolazione minorile, di età compresa tra 0 e 36 mesi, presso enti e reparti del Ministero della difesa.**

Ai sensi del comma 459, la programmazione e la progettazione relative ai servizi socio-educativi presso enti e reparti del Ministero della difesa è svolta, nel rispetto della normativa vigente nelle regioni ove sono ubicate le sedi di tali servizi, in collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentito il Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

I servizi socio-educativi istituiti presso enti e reparti del Ministero della difesa sono accessibili anche da minori che non siano figli di dipendenti dello stesso Ministero e concorrono ad integrare l'offerta complessiva del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (comma 460).

Nel complesso, anche tenendo conto dei diversi provvedimenti amministrativi che hanno interessato la materia e delle intese sancite tra lo Stato e le autonomie locali in sede di Conferenza unificata, le **risorse statali** stanziare a favore dei servizi socio-educativi, per il **triennio 2007-2009**, ammontano a **446,462 milioni di euro** (fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio, [www.politichefamiglia.it](http://www.politichefamiglia.it)).

Sulla base delle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata il 26 settembre 2007 e il 14 febbraio 2008, le regioni, le province autonome e le autonomie locali si sono impegnate a contribuire al cofinanziamento degli interventi statali nella misura minima del 30 per cento dei fondi assegnati dallo Stato.

### **15.3. La normativa regionale**

In materia di servizi socio-educativi, la funzione legislativa esercitata dalle Regioni riguarda prevalentemente **la determinazione, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale, dei criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili-nido** (art. 6 della legge n. 1044/1971). La maggior parte delle leggi regionali attualmente vigenti in questo settore è precedente alla riforma del Titolo V

della Costituzione (fanno eccezione l'Emilia-Romagna , il Friuli-Venezia Giulia , la Liguria , le Marche , la Toscana , l'Umbria , la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento ); tuttavia, alcune disposizioni in materia di servizi socio-educativi si trovano anche in leggi regionali più recenti aventi ad oggetto le politiche per la famiglia in generale.

Le Regioni svolgono, inoltre, una **funzione programmatica** consistente nella elaborazione, sulla base delle richieste avanzate dai comuni e dai consorzi di comuni, di un piano annuale degli asili-nido che fissa le priorità di intervento e i tempi di attuazione (art. 5 della legge n. 1044/1971). Inoltre, in attuazione del piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia di cui alla legge n. 296/2006, art. 1, commi 1259 e 1260, le Regioni, sulla base dei criteri definiti in sede di Conferenza unificata (intese del 26 settembre 2007 e del 14 febbraio 2008), sono state chiamate ad adottare un proprio piano, al fine di individuare gli obiettivi e le linee di intervento, nonché le modalità di erogazione dei finanziamenti ai Comuni.

**La Liguria** ha disciplinato analiticamente la materia dei servizi socio-educativi per la prima infanzia nel titolo II della **L.R. 9 aprile 2009, n. 6** (*Promozione delle politiche per i minori e i giovani*). Sotto il profilo dell'articolazione territoriale delle competenze, l'art. 10 di tale legge dispone che la Giunta Regionale definisce con apposite linee guida i parametri strutturali, organizzativi e di personale per i servizi rivolti alla prima infanzia, mentre il Comune è titolare delle relative funzioni amministrative e può gestire i servizi medesimi in forma diretta, in associazione con uno o più comuni o in forma convenzionata con soggetti del terzo settore o privati accreditati. Con **Deliberazione della Giunta Regionale n. 588 del 12 maggio 2009** sono state adottate le previste linee guida che, dopo aver individuato le caratteristiche proprie delle diverse tipologie di servizi (nido di infanzia, servizi integrativi, servizi domiciliari, servizi integrativi), definiscono, con alcune norme comuni e con norme specifiche per ciascuno di essi, gli *standard* strutturali e qualitativi, nonché le entità numeriche e le qualifiche professionali necessarie per operare nelle strutture.

Per quanto riguarda il piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia di cui alla legge n. 296/2006, la Regione Liguria vi ha dato attuazione con le **Deliberazioni della Giunta Regionale n. 258 del 14 marzo 2008** (*Approvazione linee di indirizzo progetto regionale Liguria Famiglia*) e **n. 746/2009** (*Progetto Liguria Famiglia: prosecuzione piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*). Con tali atti la Regione, al fine espresso di attenuare gli squilibri esistenti sul territorio ligure e tendere all'obiettivo della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio Europeo, ha emanato appositi avvisi pubblici - rivolti ad enti locali, aziende singole o associate e terzo settore - per la selezione di progetti relativi alla realizzazione di nuovi posti nei nidi e nei servizi integrativi per la prima infanzia. Le risorse disponibili per il finanziamento di tali progetti - pari a € 3.560.571,00 per l'avviso pubblico di cui alla D.G.R. n. 258/2008 e a € 2.000.000,00 per l'avviso pubblico di cui alla D.G.R. n. 746/2009 - derivano sia dal finanziamento statale attribuito in base alle intese del 26/09/2007 e del 14/02/2008 (€ 7.846.796,38 per l'intero periodo 2007-2009), sia dal cofinanziamento regionale (€ 2.541.191,59 per il medesimo periodo).

**La Regione Marche** ha adottato la **L.R. 13 maggio 2003, n. 9** (*Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e modifica alla L.R. 12 aprile 1995, n. 46 concernente "Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti"*). Tale legge definisce i principi generali in materia di localizzazione e articolazione degli spazi, organizzazione e rapporto numerico educatore-bambino, individuazione delle figure professionali e relative qualifiche necessarie per operare nelle strutture. La definizione dei requisiti strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi necessari per ottenere l'autorizzazione, nonché dei requisiti aggiuntivi di qualità per ottenere l'accreditamento, è demandata dall'art. 13 della legge ad un successivo regolamento. In attuazione di tale previsione, la Regione ha adottato il regolamento regionale 22 dicembre 2004, n. 13.

Per quanto riguarda le attribuzioni degli Enti locali, **la L.R. n. 9/2003** determina le attività di competenza del comitato dei Sindaci, da un lato, e dei Comuni, dall'altro. Il comitato dei Sindaci, istituito in ogni ambito territoriale ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera a) della legge 328/00, provvede a definire il programma di attuazione dei servizi per l'infanzia per quanto concerne il numero e la tipologia dei servizi medesimi, nonché a fissare gli orari di apertura, i criteri per l'accesso e il concorso alla spesa da parte degli utenti. Ai Comuni, individuati quali soggetti gestori dei servizi per l'infanzia insieme agli altri soggetti pubblici o privati autorizzati ai sensi dell'art. 14 o accreditati ai sensi dell'art. 15 della legge, è demandato lo svolgimento delle seguenti attività: autorizzazione ed accreditamento dei servizi previsti; vigilanza e controllo sul funzionamento dei servizi; trasmissione alla Giunta regionale dei dati relativi ai servizi autorizzati e accreditati, nonché informazione sull'attività dei servizi per l'infanzia in genere.

**In attuazione del piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia** di cui alla legge n. 296/2006, art. 1, commi 1259 e 1260, la Regione Marche ha approvato, con **Deliberazione della Giunta Regionale n. 482 del 1 aprile 2008**, le linee programmatiche per l'incremento e l'ampliamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia di cui all'**Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, Province, Comuni e Comunità Montane conseguita dalla Conferenza Unificata in data 26 settembre 2007**. In tale atto si stabilisce che le risorse statali assegnate alla Regione Marche per la prima annualità del triennio 2007-2009 - pari a € 2.892.316,00 in base alla citata intesa del 26/09/2009 e al decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 28/09/2007 - siano attribuite ad Enti locali (Province, ambiti territoriali sociali, Comuni singoli o associati) ed IPAB attraverso appositi bandi. In particolare, si prevede che possano accedere al finanziamento sia i progetti per la costruzione o l'acquisto di nuove strutture da destinare ad asili nido, sia quelli destinati all'ampliamento e alla riqualificazione di strutture già esistenti. Inoltre, nella citata D.G.R. n. 482/2008 si stabilisce che gli Enti locali beneficiari dei contributi assicurino il cofinanziamento al

progetto nella misura del 50% delle risorse assegnate, mentre non è previsto l'impiego di risorse regionali di cofinanziamento.

**La normativa regionale della Campania** sugli asili nido risale agli anni 70-80: **la L.R. 4 settembre 1974, n. 48 e la L. R. 7 luglio 1984, n. 30** disciplinano tuttora sia il sistema di finanziamento ai Comuni, sia i requisiti strutturali e organizzativi che gli asili nido comunali devono rispettare. Più di recente, la Regione, a seguito dell'avvio ad opera della legge n. 296/2006, art. 1, comma 1259, del piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, ha adottato con **Deliberazione della Giunta Regionale n. 2067 del 23 dicembre 2008** le linee di indirizzo per l'attivazione dei servizi per la prima infanzia (0-36 mesi) nell'ottica della conciliazione tra tempi di vita e di lavoro. Con tale atto la Regione persegue l'obiettivo di realizzare, ferma restando la disciplina di rango legislativo, un'opera di sistematizzazione e regolamentazione dei servizi per la prima infanzia analoga a quella che in altre Regioni ha assunto la forma della legge anziché del mero atto di Giunta. In particolare, le linee di indirizzo definiscono: le tipologie dei servizi da offrire, distinte in rapporto alle diverse esigenze di cura ed educazione dei bambini; i requisiti di carattere strutturale ed organizzativo che i servizi per l'infanzia devono in ogni caso possedere; i principi generali in materia di accesso ai servizi.

Per quanto riguarda gli atti di natura programmatica, con la citata D.G.R. n. 2067/2008 la Regione ha approvato il proprio piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia (art. 1, commi 1259 e 1260, legge 296/06) che, assumendo gli obiettivi fissati dall'Intesa in sede di Conferenza unificata del 26 settembre 2007, prevede tre azioni fondamentali: trasferimento di risorse ai comuni singoli o associati i quali, attraverso lo sviluppo di un sistema di accreditamento con soggetti privati, possono acquistare posti-servizio da utilizzare per l'erogazione del servizio alla comunità; erogazione di contributi per la costruzione, la ristrutturazione e la gestione di asili nido comunali e micro-nidi aziendali; differenziazione dell'offerta attraverso la creazione di servizi integrativi e innovativi. Il piano della Campania prevede, per la realizzazione di tali tre azioni, l'impiego delle risorse statali assegnate alla Regione in base alle intese in data 26/09/2007 e 14/02/2008 (pari a €

76.347.156,00), maggiorate di una quota di cofinanziamento regionale (pari a € 88.848.180) ed indica distintamente la quota spettante per ciascuna di esse. Per quanto riguarda la modalità di erogazione delle risorse, il piano contempla sia la stipula di protocolli di intesa con soggetti privilegiati, quali i Comuni con popolazione pari o superiore a 50.000 abitanti e i Piani sociali di zona di cui alla legge 328/2000, sia il sistema dell'avviso pubblico per la presentazione di proposte progettuali. Quest'ultima modalità ha trovato attuazione con l'adozione dell'avviso pubblico per il finanziamento di asili nido e micro-nidi comunali e di progetti per servizi integrativi, innovativi e sperimentali (decreto dirigenziale n. 378 del 28 aprile 2009), che prevede l'erogazione ai Comuni, singoli o associati, di contributi per un ammontare complessivo di € 35.000.000, di cui risorse statali per € 10.000.000,00 e finanziamento regionale proveniente dal fondo strutturale FESR per € 25.000.000,00. Peraltro, al fine di garantire un'adeguata offerta dei servizi nelle 19 città medie e nel Comune di Napoli, l'avviso pubblico prevede che il 43% delle risorse messe a bando sia riservato al finanziamento di progetti presentati da tali soggetti, che dovranno in ogni caso essere selezionati secondo i criteri generali di valutazione fissati dall'avviso medesimo.

#### **15.4. Giurisprudenza costituzionale**

La Corte costituzionale si è pronunciata sulla materia degli asili-nido in occasione di ricorsi presentati da alcune Regioni contro norme statali riguardanti l'istituzione di appositi Fondi per il finanziamento del servizio. In particolare, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, l'assetto delle competenze statali e regionali in questa materia è stato ricostruito dalla Corte **nella sentenza 370/2003** ed ulteriormente specificato, da ultimo, nella **sentenza n. 114/2009**.

Nel giudizio concluso con la **sentenza 370/2003** le Regioni hanno impugnato l'art. 70 della legge 448/2001 (legge finanziaria 2002), riguardante l'istituzione di un Fondo statale per gli asili nido a destinazione vincolata, le cui risorse dovevano essere ripartite annualmente tra le Regioni con decreto del Ministro del lavoro, sentita la Conferenza unificata, e da queste ripartite tra i comuni, titolari delle competenze amministrative in materia. Nel complesso, tutte le Regioni ricorrenti hanno

impugnato tale disposizione per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in quanto la disciplina degli asili-nido rientrerebbe in una materia – quella dell'assistenza e dei servizi sociali – transitata dalla competenza concorrente alla competenza residuale delle Regioni ai sensi del comma 4, nonché per contrasto con l'art. 119 della Costituzione, in quanto quest'ultimo non ammetterebbe la costituzione di fondi statali a destinazione vincolata (ad eccezione di quanto previsto nel comma 5).

Sotto il primo profilo, la Corte non ha condiviso l'argomentazione delle Regioni ed ha evidenziato, al contrario, come la disciplina in questione *“non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente; fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli trasversali di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione”*. La Corte è giunta a tale conclusione tenendo conto *“dell'evoluzione della legislazione in tema di asili nido, che ha progressivamente assegnato al servizio in esame anche una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro, in quanto servizio volto ad agevolare i genitori lavoratori”*. Al riguardo, giova sottolineare che l'arricchimento delle funzioni del servizio asili-nido, che la Corte Costituzionale pone a giustificazione dell'inquadramento nella materia dell'istruzione, oltre che della tutela del lavoro, è avvenuta proprio su impulso della legislazione regionale. Quest'ultima, infatti, ferma restando la cornice normativa statale rappresentata dalla legge 1044/1971, ha svolto un ruolo primario nel determinare il passaggio da un'originaria finalità di assistenza alla famiglia ad una più complessa finalità formativa. La Corte, peraltro, pur rifiutando l'argomentazione delle Regioni secondo cui la disciplina degli asili nido è oggetto di competenza residuale ai sensi del comma 4, accoglie comunque il rilievo sollevato da una di esse in merito al comma 5 dell'art. 70, che – in relazione ai micro-nidi da realizzare nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici nazionali – prescrive che i relativi *standard* minimi organizzativi debbano essere definiti in sede di Conferenza unificata. Infatti, la natura concorrente della competenza determina, nel ragionamento svolto dalla Corte, *“l'impossibilità di negare la competenza*



*legislativa delle singole Regioni, in particolare per l'individuazione di criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale”.*

In relazione **all'art. 119 Cost.**, la Corte accoglie le censure formulate dalle Regioni rilevando come nel nuovo sistema costituzionale lo Stato sia legittimato ad erogare risorse per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali solo senza vincolo di destinazione, tramite il meccanismo perequativo di cui al terzo comma. Pertanto, conclude la Corte, *“dal momento che l'attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali, è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle Regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali”.*

Nel giudizio concluso con la **sentenza 114/2009**, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 2, commi 458, 459 e 460 della legge 244/2007 (finanziaria 2008), che istituiscono un fondo statale per l'organizzazione e il funzionamento di asili-nido presso enti e reparti del Ministero della difesa, disciplinando la programmazione e la progettazione degli stessi, nonché prevedendo l'accessibilità anche da parte di minori non figli di dipendenti. Secondo la tesi della Regione, tali disposizioni violerebbero l'art. 117 della Costituzione, in quanto norme di dettaglio dettate in una materia potestà legislativa concorrente, nonché l'art. 119 della Costituzione, in quanto istitutive di un fondo statale a destinazione vincolata per il finanziamento di funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali.

In merito, la Corte ha ribadito che, come già ricostruito nella precedente sentenza 370/2003, la disciplina degli asili-nido ricade in effetti nell'ambito della competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ma resta comunque ferma la possibilità di *“interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli trasversali di cui al secondo comma dell'art. 117”.* In particolare, nel caso delle disposizioni impuginate, si tratterebbe di norme rientranti nella materia *“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”*, riservata alla competenza di

quest'ultimo, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), in quanto funzionali ad una migliore organizzazione dei servizi a favore dei dipendenti del Ministero della difesa. Peraltro, aggiunge la Corte, il rispetto degli art. 5 e 120 della Costituzione, e segnatamente del principio di leale collaborazione, è assicurato dalla previsione contenuta nel comma 459, ai sensi del quale la programmazione e la progettazione relativa ai servizi in questione deve avvenire nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari vigenti nelle Regioni presso le quali sono individuate le sedi dei servizi medesimi e, quindi, con salvaguardia delle relative competenze regionali.