

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

Schede sintetiche

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
- Allegati: 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

SCHEDE SINTETICHE

*A CURA DELL'OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA
DEI DEPUTATI*

1. Premessa	3
2. Agricoltura	5
3. Sostegno degli apparati produttivi	9
4. Energia	12
5. Tutela dell'ambiente	16
6. Protezione civile	18
7. La gestione dei rifiuti	22
8. Infrastrutture strategiche	24
9. Il governo del territorio	26
10. Politiche abitative	29
11. Trasporti	31
12. Politiche attive del lavoro	34
13. Politiche in materia di formazione professionale	36
14. Ordine pubblico e sicurezza	37
15. Immigrazione	39
16. Sanità	44
17. Servizi socio educativi	48

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

SCHEDE SINTETICHE

a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

1. Premessa

Vengono qui presentate 16 schede sintetiche, dedicate ad altrettante politiche pubbliche, che riassumono 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;
- la protezione civile, dal momento che il modello creato dalla legge n. 225 del 1992 per la gestione delle emergenze di protezione civile si è in questi ultimi anni esteso a tutte quelle situazioni in cui è sembrato necessario adottare misure straordinarie per accelerare procedure complesse o per superare il dissenso delle amministrazioni coinvolte: oltre alle calamità naturali, sono quindi divenute emergenze nazionali la gestione di grandi eventi, la realizzazione di infrastrutture strategiche, la gestione delle emergenze in materia di rifiuti, la realizzazione delle grandi reti di energia;
- le infrastrutture strategiche, settore nel quale già la legge obiettivo (legge n. 443 del 2001) ha disegnato un sistema incentrato sul CIPE, che opera di intesa con le Regioni interessate, attraverso complesse procedure;
- 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 spessa 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.

La nota di sintesi nasce dalle analisi effettuate e prende spunto dalle sintesi contenute nel presente fascicolo, presentando una casistica volta ad esemplificare la complessità dei processi decisionali nelle 16 politiche pubbliche qui brevemente illustrate.

2. Agricoltura

Il quadro di riferimento normativo ed economico per il comparto agricolo è ormai da tempo definito a livello comunitario, nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC).

Le finalità della politica agricola comunitaria (PAC) sono elencate all'articolo 33 del TCE il quale individua gli obiettivi che la Comunità si prefigge di perseguire:

- incrementare la produttività dell'agricoltura;
- assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola;
- stabilizzare i mercati;
- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

Fondamentale strumento di attuazione della PAC è dato dalle Organizzazioni comuni di mercato (OCM), organismi deputati all'attuazione delle disposizioni in materia di regolamentazione dei prezzi, sovvenzioni alla produzione e distribuzione dei prodotti, creazione di sistemi per la costituzione di scorte e per il riporto nonché atti a rendere operativi i meccanismi di stabilizzazione all'importazione ed all'esportazione.

Secondo quanto stabilito dall'art. 33 del Trattato CE, l'OCM può assumere diverse configurazioni, sostanziandosi:

- in un sistema di regole comuni per una corretta disciplina delle regole di concorrenza, senza quindi dar luogo alla costituzione di una vera e propria struttura organizzativa;
- nella creazione di una organizzazione europea del mercato. In ambito comunitario sono state istituite diverse organizzazioni comuni che disciplinano i diversi prodotti agricoli. Di recente il complesso quadro normativo in materia è stato semplificato con la riconduzione ad una sola fonte regolamentare della disciplina relativa alle 21 OCM in precedenza esistenti.

Per quanto riguarda i profili finanziari, la riforma di medio-termine della PAC, trasfusa nel regolamento CE n. 1782/2003 del 29 settembre 2003 (nonché nei suoi provvedimenti applicativi: il Regolamento n. 795/2004 e il Regolamento 796/2004) ha trasformato radicalmente l'intervento dell'Unione europea a sostegno del settore agricolo, mirando a garantire gli interessi dei consumatori e a lasciare gli agricoltori liberi di produrre secondo regole di mercato.

Gli elementi salienti della nuova politica agricola comune sono:

- un pagamento unico per azienda agli agricoltori dell'Unione europea, indipendentemente dalla produzione realizzata ("disaccoppiamento"); alcuni elementi degli aiuti accoppiati possono essere mantenuti, in misura limitata, per evitare l'abbandono della produzione;
- la subordinazione del pagamento al rispetto delle norme in materia di salvaguardia ambientale, di sicurezza alimentare e di protezione degli animali, come pure all'obbligo di mantenere la terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali ("condizionalità");
- il potenziamento della politica di sviluppo rurale (cd."secondo pilastro"), cui verranno destinati maggiori stanziamenti per nuove misure a favore dell'ambiente, della qualità dei prodotti agricoli, del benessere animale, anche al fine di aiutare gli operatori del settore agricolo ad adeguarsi alle norme di produzione UE;
- la riduzione dei pagamenti diretti alle grandi aziende ("modulazione") allo scopo di finanziare la nuova politica di sviluppo rurale;
- la determinazione del bilancio agricolo sino al 2013, con un meccanismo di disciplina finanziaria teso ad impedire sforamenti rispetto alle previsioni.

Attraverso la PAC transita un ingente flusso di finanziamenti per l'agricoltura italiana, suddiviso in due canali principali:

- le politiche di sostegno al reddito (cd. I pilastro);
- le politiche di sviluppo rurale (cd. II pilastro).

Secondo i dati elaborati dall'Istituto nazionale di economia agraria (INEA), i fondo UE trasferiti alle imprese agricole italiane nell'ambito del

primo pilastro ammontavano nel 2007 a 5.551 milioni di euro; i relativi pagamenti transitano attraverso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), ente nazionale di diritto pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF).

I finanziamenti per lo sviluppo rurale sono invece gestiti tramite un 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. Per il periodo di programmazione 2007-2013 i finanziamenti FEASR per l'Italia sono stati inizialmente stabiliti in 8.250 milioni di euro, e quindi incrementati con successivi provvedimenti sino ad un importo (decisione della Commissione del 7 luglio 2009) di 8.985 milioni di euro.

La politica agricola italiana è quindi fortemente condizionata dalla appartenenza all'Unione europea, ed anzi si caratterizza prevalentemente per una funzione di attuazione ed adeguamento a livello territoriale delle decisioni adottate a livello comunitario.

In questo contesto, nel riparto di competenze delineato nel nuovo Titolo V della Costituzione, la materia "agricoltura" rappresenta, come sottolineato da gran parte della dottrina, una delle più importanti tra quelle attribuite alla potestà legislativa esclusiva "residuale" delle Regioni, ed è caratterizzata da un contenuto complesso all'interno del quale la Corte Costituzionale (sentenza n. 12 del 2004) riconosce l'esistenza di un *"nocciolo duro... che ha a che fare con la produzione di vegetali e animali destinati all'alimentazione"*.

Ciò non toglie che la materia agricola risulti al tempo stesso strettamente connessa con alcuni profili affidati alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato, ed in particolare quelli relativi ai rapporti internazionali e con l'Unione europea

Questo tipo di assetto nei rapporti tra Stato e Regioni in materia agricola è d'altra parte preesistente alla modifica del Titolo V della Costituzione, ed è sintetizzato da ultimo nelle disposizioni del decreto legislativo n. 143/1997, che hanno conferito alle Regioni tutte le funzioni ed i compiti relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale e alimentazione, già svolti dal soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. Nel contempo è stata disposta l'istituzione del Ministero per le politiche agricole, con compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale, di rappresentanza degli interessi nazionali nelle sedi comunitarie, nonché di organizzazione delle relazioni internazionali.

Il raccordo operativo tra competenze statali e regionali è svolto essenzialmente nella sede della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome. La Conferenza riveste un ruolo cruciale nel processo decisionale, ma il legislatore statale ha recuperato spazio, in materia di "quote latte", con il recente decreto-legge 5 del 2009, soprattutto per la rilevanza politica assunta dalla questione e per evitare il ripetersi di situazioni di sfioramento delle quote.

Come afferma la Corte dei conti nella relazione al rendiconto generale dello Stato per il 2008, *"Nell'ambito dell'attuazione dell'ordinamento nazionale delle politiche agricole ha assunto un ruolo centrale la Conferenza Stato-Regioni all'interno della quale vengono definiti i contenuti e le modalità di svolgimento dell'attività di competenza dello Stato, le modalità di attuazione nell'ordinamento nazionale della disciplina di derivazione comunitaria e le modalità di ripartizione dei fondi nazionali e comunitari destinati al settore. Nel 2008, in particolare, in sede di Conferenza Stato-Regioni sono stati raggiunti accordi o intese in relazione a circa 125 questioni, sottoposte dal Ministero all'esame della struttura. Le intese ed i pareri vincolanti hanno toccato tutti i principali aspetti della politica agricola, cosicché l'indicazione degli argomenti affrontati e decisi in sede di Conferenza illustra, a grandi linee, le principali attività che nel corso del 2008 hanno connotato la politica in esame, sia a livello statale che regionale.."*

Nell'ambito delle OCM, assume particolare importanza quella relativa al latte, basata su un sistema di contingentamento delle produzioni (peraltro ora in via di superamento) che si impone per la sua rigidità agli Stati membri.

3. Sostegno degli apparati produttivi

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

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.

Con riferimento invece alla normativa interna a sostegno degli apparati produttivi, si ricorda che secondo la costante giurisprudenza costituzionale 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).

Nel sistema competenziale disegnato dall'art. 117 Cost., la materia della "tutela della concorrenza" si caratterizza 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).

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, nel cui ambito "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 tecnologiche 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. In aggiunta a tali aree tecnologiche previste dalla legge finanziaria 2007, la legge n. 99/2009 individua quelle relative alla tecnologia dell'informazione e della comunicazione, all'industria aerospaziale, all'osservazione della terra e all'ambiente. Inoltre la stessa legge 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, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

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 aggiuntivi 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 e per gli interventi destinati alla finanza di impresa.

Un altro esempio del ricorso a procedimenti che ottemperano al principio della leale collaborazione è offerto dall'articolo 3, comma 1, della citata legge n. 99/2009, 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.

La materia appare in conclusione caratterizzata da una consistente quota di legislazione statale nel complesso del processo decisionale, come dimostrano i recenti interventi previsti dai provvedimenti di urgenza adottati per fare fronte alla situazione di crisi economico-finanziaria manifestatasi nel corso del 2008.

4. Energia

Il settore dell'energia è caratterizzato dal ruolo-guida svolto dalla politica comunitaria, con indirizzi ed obiettivi vincolanti, 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.

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 decreto-legge 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).

Tale impostazione è stata confermata dalla sentenza n. 383 del 2005, relativa alla L. 239/2004 di riordino del settore energetico nonché al decreto-legge 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 decreto-legge 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. 281/1997, oppure direttamente con le Regioni. 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.

Recentemente è stata approvata la legge n. 99/2009, collegata alla manovra finanziaria in materia di sviluppo ed energia, in cui è possibile ravvisare vari esempi di attuazione dei criteri stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale relativamente alle condizioni per il funzionamento del "principio di sussidiarietà ascendente" (art. 25; art. 27, co. 16, 39 e 46). 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 Regioni. Altre disposizioni sembrano invece presentare profili problematici in ordine al mancato coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, per esempio in materia di rilascio del permesso di ricerca in mare.

I due temi che offrono gli spunti più interessanti per comprendere l'effettiva interrelazione tra legislazione comunitaria, statale e regionale in

materia di energia sono quelli del risparmio ed efficienza energetica degli edifici e delle fonti energetiche rinnovabili.

Al riguardo, l'Unione Europea ha recentemente varato il "pacchetto legislativo" energia-clima (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.

In materia di certificazione energetica degli edifici le prime disposizioni risalgono alla legge 9 gennaio 1991, n. 10, 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 introdotta 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.

I menzionati decreti legislativi hanno introdotto l'obbligo di un attestato di certificazione energetica degli edifici. Recentemente con il D.M. 26 giugno 2009 sono state emanate le *Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici*.

In relazione alle energie rinnovabili, la promozione di tali fonti 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).

Tra le misure del cosiddetto "pacchetto energia-clima" 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%. Si consideri che l'articolo 8-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 prevede 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.

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. 79/1999. 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 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 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.

Al fine di concorrere al conseguimento degli obiettivi comunitari ed internazionali, molte Regioni ed enti locali (ad es. Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia, Toscana, Marche, Sicilia ecc.) si sono dotati di piani energetici, che individuano le competenze dei vari soggetti interessati, introducono il principio della programmazione degli interventi, promuovono progetti in materia di fonti rinnovabili, nonché accordi con le società del settore energetico.

5. Tutela dell'ambiente

In materia ambientale il diritto comunitario ha elaborato, nel corso degli anni, alcuni principi generali, tra i quali si ricordano il principio di precauzione e prevenzione, nonché il principio "chi inquina paga". 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. 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.

In tale quadro europeo, il riparto costituzionale di competenze legislative fra Stato e Regioni prevede che la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" sia riservata alla competenza esclusiva dello Stato mentre la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" sia attribuita alla competenza concorrente di Stato e Regioni. La legislazione nazionale, a seguito della delega recata dalla legge 308/2004, è stata quindi riordinata dal d.lgs. 152/2006 (cd. Codice ambientale). La citata legge delega prevedeva che il decreto legislativo 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 della normativa comunitaria, 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.

In proposito, già nella XV legislatura, la Corte costituzionale (vedi, ad esempio, la sentenza n. 182 del 2006 e la n. 367 del 2007) aveva riconosciuto alla legislazione regionale la facoltà di assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale o paesaggistica, purché fossero rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato. Le più recenti sentenze del 2008 e del 2009 ribadiscono tali limiti regionali, riconducendo alla materia della tutela dell'ambiente - di esclusiva competenza statale - numerose questioni sollevate dalle Regioni come rientranti nella materia governo del territorio, di competenza concorrente, tra le quali si ricordano, per la loro rilevanza, la difesa del suolo, la gestione delle risorse idriche e i rifiuti. Con tali sentenze, la Corte conferma quindi, sostanzialmente, la ripartizione di competenze definita nel Codice.

Sotto il profilo della effettiva 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".

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 cui 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.

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, 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.

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.

6. Protezione civile

Il recente Libro bianco in materia di adattamento ai cambiamenti climatici e il documento sul riesame della politica comunitaria in campo ambientale hanno messo in evidenza la necessità di migliorare il coordinamento delle politiche ambientali dei singoli Paesi. Tra i temi affrontati una particolare attenzione è stata dedicata alle emergenze ambientali e di protezione civile, per le quali la Commissione europea ha proposto un approccio integrato a livello comunitario. La Commissione ambiente della Camera, da parte sua, ha messo in evidenza, anche attraverso l'indagine conoscitiva sulle politiche per la difesa del suolo e la

risoluzione sul Fondo regionale di Protezione Civile, la necessità di rafforzare la prevenzione e la pianificazione degli interventi per la messa in sicurezza del territorio. Al riguardo merita ricordare, per la sua particolare rilevanza, il decreto-legge 39/2009 che reca una serie di interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 ed istituisce un Fondo per la prevenzione del rischio sismico.

Per finanziare gli interventi delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali, diretti a fronteggiare esigenze urgenti per le calamità naturali, nonché per potenziare il sistema di protezione civile delle Regioni e degli enti locali, l'articolo 138, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha istituito il «Fondo regionale di protezione civile». Il Fondo è alimentato con risorse statali, il cui versamento è subordinato al versamento al Fondo stesso da parte di ciascuna regione e provincia autonoma di una percentuale uniforme delle proprie entrate accertate nell'anno precedente, determinata dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome in modo da assicurare un concorso complessivo delle Regioni e delle province autonome non inferiore, annualmente, al triplo del concorso statale. L'utilizzo delle risorse del Fondo è disposto dal Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome, d'intesa con il direttore dell'Agenzia di protezione civile e con le competenti autorità di bacino in caso di calamità naturali di carattere idraulico ed idrogeologico, ed è comunicato tempestivamente alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Si ricorda che, sebbene siano molti i soggetti titolari di un qualche potere in caso di "emergenza sul territorio" per calamità naturali (vedi oltre per una breve sintesi), e sebbene il fulcro della risposta dello Stato sia il Servizio nazionale di protezione civile, l'uso degli strumenti straordinari presuppone comunque che l'emergenza venga prima formalizzata dal Consiglio dei ministri.

Conseguentemente, al verificarsi delle calamità naturali, la normativa vigente prevede l'attivazione di mezzi di intervento straordinari previsti dall'art. 5 della legge 225/1992. Spetta, quindi, al Consiglio dei ministri, su

proposta del Presidente del Consiglio ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, deliberare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi.

Possono inoltre essere emanate anche ordinanze finalizzate a evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o cose.

Nel caso in cui siano emanate in deroga alle leggi vigenti, le ordinanze devono essere motivate, contenere l'indicazione delle principali norme derogate, pubblicate nella "Gazzetta ufficiale" e trasmesse ai sindaci interessati per l'ulteriore pubblicazione locale. I provvedimenti in questione sono, in sintesi, adottabili dal Presidente del Consiglio ovvero, su sua delega, dal Ministro per il coordinamento della protezione civile, i quali possono avvalersi di commissari delegati (straordinari), indicando il contenuto della delega, i tempi e le modalità di esercizio della medesima.

Si ricorda, infine, che con le ordinanze di urgenza possono anche essere mobilitate risorse finanziarie, a valere sul citato Fondo per la protezione civile, alimentato annualmente con la legge finanziaria.

Superata la fase di prima emergenza, cui si fa fronte con le ordinanze che seguono alla dichiarazione dello stato di emergenza, il Governo sulla base dell'accertamento dell'effettiva entità dei danni, di solito provvede anche mediante decreti-legge attraverso i quali destina nuove risorse finanziarie per la prosecuzione degli interventi e l'opera di ricostruzione nei territori colpiti.

Nella XIV legislatura è stato introdotto un nuovo potere straordinario che dà la facoltà, qualora si verificano casi di eccezionali gravità (da valutarsi in relazione al "rischio di compromissione dell'integrità della vita"), al Presidente del Consiglio dei Ministri, anche prima della dichiarazione dello stato di emergenza (prevista finora come condizione preliminare dalla legge 225) e quindi prima della riunione e della deliberazione del Consiglio dei Ministri, di attribuire i poteri straordinari di ordinanza ad un suo delegato. Ciò consente di anticipare gli interventi in deroga alle norme vigenti anche rispetto alla prima riunione del Consiglio dei Ministri e quindi di operare efficacemente immediatamente dopo il

verificarsi dell'evento (art. 3 del decreto-legge 245/2002, convertito con modificazioni dalla legge 286/2002).

Nell'attuale legislatura sono state apportate alcune modifiche all'organizzazione del Dipartimento della protezione civile con il D.P.C.M. del 31 luglio 2008 in relazione alle accresciute esigenze operative e funzionali dello stesso.

Inoltre, con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2008, sono stati forniti alcuni indirizzi operativi per la gestione delle emergenze. In particolare, presso il Dipartimento della protezione civile è istituito un centro di coordinamento denominato "Sistema" che garantisce la raccolta, la verifica e la diffusione delle informazioni di protezione civile con l'obiettivo di allertare immediatamente, e quindi attivare tempestivamente, le diverse componenti e strutture preposte alla gestione dell'emergenza. "Sistema" opera 24 ore su 24, tutti i giorni dell'anno, con la presenza di personale del Dipartimento e delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile.

Viene quindi precisato il modello organizzativo per la gestione dell'emergenza attraverso l'elencazione dettagliata delle competenze di tutti gli enti coinvolti.

Le funzioni regionali sono di indirizzo nell'ambito locale e di operatività in caso di crisi. Le Regioni, infatti, predispongono i programmi regionali di previsione e prevenzione dei rischi; attuano interventi urgenti; definiscono gli indirizzi per i piani provinciali di emergenza; organizzano e impiegano il volontariato.

Le funzioni delle Province riguardano, in linea generale, l'attuazione nel loro ambito dei programmi e piani regionali e la predisposizione dei piani provinciali d'emergenza sulla base degli indirizzi regionali.

Il prefetto, coerentemente con i piani dei competenti enti territoriali, assicura la partecipazione dello Stato e delle relative strutture periferiche (ad es., i Vigili del Fuoco) in occasione di interventi urgenti di protezione civile, mediante l'attivazione di mezzi e poteri di competenza statale (poteri di ordinanza).

Il sindaco è autorità comunale di protezione civile. Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, assume la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e d'assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al Prefetto e al Presidente della giunta regionale.

Il Comune, tra l'altro, attua le attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, assicura i primi soccorsi in caso d'eventi calamitosi in ambito comunale; predispose i piani comunali e/o intercomunali d'emergenza; utilizza il volontariato di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali.

7. La gestione dei rifiuti

Nel settore della gestione dei rifiuti il disegno di una politica unitaria che prenda le mosse dal quadro di riferimento comunitario e si sviluppi attraverso l'azione dei diversi livelli di governo coinvolti – nazionale, regionale e locale – è reso necessario, da un lato, della rilevanza costituzionale degli interessi implicati e, dall'altro, del profondo divario esistente tra le diverse aree del paese. A tale ultimo riguardo, si stima che nel Mezzogiorno il costo per tonnellata della gestione dei rifiuti sia più elevato del 7% rispetto alla media nazionale e che, sul piano dell'efficienza dei gestori, la produttività del lavoro (misurata come quantità di rifiuti raccolti per addetto) sia inferiore del 50% rispetto al Nord.

L'intervento dell'Unione Europea in questa materia è giustificato, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, dalla natura dell'obiettivo sotteso alla relativa disciplina, vale a dire la protezione dell'ambiente e della salute umana, che non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri. La politica comunitaria in materia di rifiuti, recentemente ridefinita ad opera della direttiva 2008/98/CE, è basata sulla cosiddetta "gerarchia degli interventi", per cui essa 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 principio della gerarchia, di derivazione comunitaria, è ripreso dal legislatore statale, che disciplina compiutamente questo settore (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, parte IV) in virtù della competenza esclusiva riconosciutagli dall'art. 117, secondo comma, lettera s), in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Al riguardo, non si può trascurare che proprio con riferimento, tra l'altro, alla tutela dell'ambiente la Corte Costituzionale ha sviluppato la teoria delle *materie non materie*, quale elemento di flessibilizzazione del riparto di competenze delineato dal nuovo Titolo V. In particolare, la Corte configura l'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, relative a 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.

Nel settore della gestione dei rifiuti, in particolare, allo Stato spetta 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, invece, l'art. 199 del Codice ha attribuito una specifica competenza pianificatoria, stabilendo che esse devono predisporre (sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le autorità d'ambito) piani regionali di gestione dei rifiuti, con cui si provveda alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) sul territorio regionale. Nell'ambito delle attività svolte a livello degli ATO, i Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuoverne il recupero, definiscono, tra l'altro, le modalità del servizio di raccolta e trasporto, nonché del conferimento e della raccolta differenziata.

Con riferimento alla pianificazione regionale si osserva, da un lato, che i piani regionali di gestione dei rifiuti non sempre presentano una struttura

uniforme ed in linea con le prescrizioni di legge e, dall'altro, che alcune Regioni del Mezzogiorno hanno sostanzialmente rinunciato al loro ruolo di pianificazione invocando lo stato di emergenza con conseguente commissariamento delle gestioni (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia). Il ricorso a tale ultimo strumento ha determinato due conseguenze fondamentali: da un lato, i poteri commissariali prevedono la sospensione delle norme di trasparenza, concorrenza e autorizzazione delle opere infrastrutturali; dall'altro, determinano un'alterazione della ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, nonché l'attivazione di risorse finanziarie aggiuntive da parte del Governo centrale (secondo i dati della Corte dei Conti i commissari hanno speso per la gestione dei rifiuti circa 1.400 milioni a prezzi storici tra il 1997 e il 2005).

8. Infrastrutture strategiche

Gli interventi in materia di infrastrutture, definiti sostanzialmente nell'ambito del Programma delle opere strategiche previsto della cosiddetta legge obiettivo (legge 443 del 2001), riguardano, per la quasi totalità dei progetti, le opere di realizzazione delle reti di trasporti europeo (TEN-T) e dei corridoi paneuropei.

Si tratta degli assi di collegamento volti ad interconnettere le reti di trasporto degli Stati membri dell'UE, la cui realizzazione è di fondamentale importanza per il perseguimento degli obiettivi di Lisbona in termini di crescita economica e rafforzamento della coesione sociale e territoriale.

In tale ambito, il Parlamento - con le risoluzioni di approvazione dei DPEF 2009 e 2010 - ha evidenziato l'esigenza di proseguire nella realizzazione del Programma, impegnando il Governo a completare le opere dei corridoi multimodali paneuropei che interessano il territorio nazionale, nonché i collegamenti trasversali e i valichi alpini.

Contestualmente, sono state approvate misure volte ad incrementare le risorse per tali infrastrutture, nonché ad accelerare le procedure di realizzazione delle opere. Sotto questo ultimo profilo, si ricorda l'articolo 20 del decreto-legge 185 del 2008, che ha previsto una nuova figura di commissario straordinario, con poteri assimilabili a quelli dell'emergenza

(già previsti nella legge n. 225 del 1992). Sulla base di tale norma, il 5 agosto 2009 sono stati quindi definiti gli investimenti pubblici statali ritenuti prioritari per lo sviluppo economico del territorio – sostanzialmente individuando una lista di priorità nell'ambito del Programma – e nominati dieci commissari straordinari. Per l'espletamento dei propri compiti, il commissario ha, sin dal momento della nomina, con riferimento ad ogni fase dell'investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari. Il commissario provvede in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Da ultimo, l'articolo 4 del decreto-legge 78 del 2009 ha previsto, per la realizzazione degli interventi urgenti per le reti dell'energia, la nomina di commissari straordinari del governo. Ciascun commissario, sentiti gli enti locali interessati, emana gli atti e i provvedimenti, nonché cura tutte le attività, di competenza delle amministrazioni pubbliche che non abbiano rispettato i termini previsti dalla legge o quelli più brevi, comunque non inferiori alla metà, eventualmente fissati in deroga dallo stesso commissario, occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi ove necessario dei poteri di sostituzione e di deroga di cui al citato articolo 20, del decreto-legge 185/2008.

Quanto al coinvolgimento delle Regioni, si ricorda che la procedura di approvazione del Programma prevede che il Ministero concluda un'Intesa generale quadro con ciascuna regione per l'individuazione delle opere strategiche, nonché l'intesa della Conferenza unificata in sede di approvazione del Programma generale e del suo inserimento nel DPEF.

Gli interventi previsti dal Programma sono automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro nei comparti idrici ed ambientali, ai fini della individuazione delle priorità e dell'armonizzazione con le iniziative già incluse nelle intese e negli accordi stessi, con l'indicazione delle risorse disponibili e da reperire; essi sono compresi di volta in volta nella citata Intesa generale quadro avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola regione o provincia

autonoma, al fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle opere.

Da ultimo, l'art. 22 della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale ha disposto una ricognizione delle dotazioni infrastrutturali, la predisposizione di interventi nelle aree sottoutilizzate ai fini del recupero del deficit infrastrutturale, da inserire nel DPEF ai sensi della legge obiettivo, nonché il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella pianificazione territoriale delle reti infrastrutturali.

Al riguardo si ricorda che già la legge finanziaria 2008 aveva introdotto il principio del cd. "federalismo infrastrutturale": in sostanza, si prevede che le funzioni ed i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti all'ANAS S.p.A. possano essere trasferiti, con decreto del Ministro delle infrastrutture, ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato dall'ANAS stessa e dalle Regioni interessate, o da soggetto da esse interamente partecipato. Tale modello è stato quindi applicato nella Regione Veneto, con il trasferimento ad una società per azioni costituita pariteticamente tra l'Anas e la Regione delle attività di gestione, comprese quelle di manutenzione ordinaria e straordinaria, relative ad alcune opere autostradali. Altre apposite società sono state costituite in Molise, Lazio, Piemonte, Abruzzo e Lombardia.

9. Il governo del territorio

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 concretizzata 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;

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

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 attraverso la valutazione ambientale strategica, recepita sia a livello nazionale che regionale, nonché in materia di tutela del paesaggio mediante la Convenzione europea del paesaggio, recepita con la legge 14/2006.

A livello statale, fin dalla XIV legislatura, il Parlamento – tenuto conto del riparto costituzionale, che assegna allo Stato la sola definizione dei principi fondamentali - 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.

In attesa della legge di riforma, tutte le Regioni hanno emanato leggi di dettaglio in questo settore, soprattutto con riguardo all'urbanistica e all'edilizia, definendo le competenze degli enti territoriali (province e comuni). Le leggi più recenti hanno altresì riguardato le azioni volte alla tutela e alla valorizzazione del territorio, dell'ambiente e del paesaggio.

Le Regioni, infatti, in forza della competenza su gran parte delle funzioni territoriali trasferite fin dal DPR 616/77 hanno facoltà di legiferare in materia urbanistica. Successivamente, la legge 59/97 e il d.lgs. 112/98 hanno provveduto al trasferimento di funzioni e compiti dello Stato, mentre la riforma del Titolo V ha definito a livello costituzionale l'autonomia degli enti territoriali nonché i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

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 (su 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, ecc.

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.

10. Politiche abitative

Conformemente al principio di sussidiarietà, l'Unione europea non è competente a legiferare in materia di edilizia abitativa. 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.

A livello statale, la Corte costituzionale attribuisce la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti alla competenza esclusiva dello Stato, mentre alle Regioni è demandata la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», di competenza concorrente. Infine, la Corte riconduce alla competenza residuale delle Regioni 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, appare significativa la vicenda dell'art. 11 del decreto-legge 112 del 2008, che ha previsto una serie di misure (cosiddetto 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. 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 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 5 del 2009) e a riassegnare una parte del finanziamento destinato ai provvedimenti in via di attuazione. 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 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.

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.

11. Trasporti

La politica dei trasporti fa parte integrante della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e rappresenta uno dei principali campi di azione delle istituzioni comunitarie. Nel Libro bianco presentato dalla Commissione il 12 settembre 2001 è stato delineato un vasto piano di misure con l'obiettivo di "conciliare lo sviluppo economico e le domande di una società esigente in termini di qualità e di sicurezza per sviluppare un trasporto moderno e sostenibile fino al 2010". Le principali proposte derivanti dal Libro bianco sono in corso di attuazione, e riguardano: l'apertura del trasporto ferroviario di merci alla concorrenza, il miglioramento delle condizioni sociali nell'autotrasporto, la definizione di 30 progetti prioritari TEN (Reti Transeuropee), l'istituzione del Cielo unico europeo, il rafforzamento del quadro giuridico nell'ambito della sicurezza marittima.

La Comunicazione 2006/314 della Commissione ha aggiornato alcuni degli obiettivi e degli strumenti individuati dal Libro bianco, anche alla luce

del mutato quadro di riferimento, che evidenzia soprattutto l'emergere delle esigenze di sostenibilità ambientale dei sistemi di trasporto. Il documento individua quattro pilastri per la politica dei trasporti: la mobilità delle persone e delle imprese in tutta l'Unione; la protezione dell'ambiente, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, il rispetto delle norme minime in materia di lavoro e la protezione dei passeggeri e dei cittadini; l'innovazione, destinata a sostenere la realizzazione dei due obiettivi precedenti, rendendo più efficiente e sostenibile l'attività del settore; l'azione nel contesto internazionale, per associare i paesi terzi a questi obiettivi.

L'oggetto dell'attività normativa degli organi comunitari è prevalentemente formato dai temi della liberalizzazione, della tutela della concorrenza, della predisposizione di misure volte a migliorare la sicurezza nei collegamenti e della promozione di sistemi di trasporto sostenibili sotto il profilo ambientale. Proprio l'ampiezza e la trasversalità di tali questioni, rispetto alla disciplina generale dei trasporti, hanno determinato una progressiva espansione dell'azione normativa comunitaria nel settore, pur nel rispetto degli specifici ambiti di competenza riservati ai singoli Stati.

Quanto alla ripartizione delle competenze nel nostro ordinamento costituzionale, l'articolo 117 attribuisce alla legislazione concorrente dello stato e delle Regioni le materie porti e aeroporti civili, nonché grandi reti di trasporto e di navigazione. Le restanti competenze legislative, in quanto non citate dall'art. 117, si intendono attribuite alle Regioni. Va peraltro sottolineato che tale articolazione di competenze deve essere integrata alla luce dei rilevanti effetti che, sulla materia in esame, comportano le dinamiche riconducibili a profili quali la sicurezza e la tutela della concorrenza, materie entrambe riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

In tal senso, vale efficacemente da esempio il tema della circolazione stradale che, pur non ricompreso nell'elenco di cui all'art 117, è da considerarsi pressoché integralmente soggetto alla competenza statale. Secondo la Corte costituzionale infatti (sentenza n. 428/2004), la regolazione della circolazione stradale, in quanto volta prioritariamente a

garantire la sicurezza dei cittadini, deve ritenersi riconducibile alle materie ad esclusiva competenza legislativa statale.

Anche in materia di trasporto aereo, con particolare riferimento alla normativa sulla localizzazione e realizzazione di scali aeroportuali, la Corte costituzionale ha avuto modo con una recente sentenza (n. 18/2009) di chiarire i criteri di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni. Premesso che la materia degli aeroporti civili, come accennato, rientra fra quelle a competenza concorrente, la Corte ha rilevato che devono intendersi di piena attribuzione della legge statale, in quanto connessi e strumentali alla tutela di sicurezza dei voli, tutti i profili concernenti l'organizzazione dello spazio aereo, la disciplina delle bande orarie, nonché il rilascio delle concessioni aeroportuali. Restano rimessi alla legislazione concorrente gli aspetti concernenti le infrastrutture aeroportuali e la loro collocazione sul territorio regionale.

Infine, con riferimento all'assetto del trasporto pubblico locale, gioca un ruolo importante la cornice della normativa comunitaria in materia di concorrenza, tanto che il legislatore statale è intervenuto dapprima con il decreto-legge 112/2008, poi modificato dal decreto-legge 135/2009, proprio per garantire il rispetto di tale principio. L'intervento del legislatore statale in una materia che rientra nella competenza legislativa delle Regioni è stato in via generale legittimato dalla Corte costituzionale, la quale ha rilevato come le materie di competenza esclusiva trasversali dello Stato - fra le quali la tutela della concorrenza - possono in ogni caso incidere sulle competenze regionali, sia pure nei limiti necessari per assicurare gli interventi cui esse sono preposte, fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano. Peraltro, i mezzi utilizzati per incidere sugli assetti concorrenziali del mercato del trasporto pubblico locale devono essere predisposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi, in modo da non travalicare i limiti di esercizio della competenza trasversale dello Stato (sentenze n. 14/2004 e n. 452/2007).

12. Politiche attive del lavoro

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. Il Fondo sociale europeo (FSE) interviene per finanziare le azioni necessarie alla riforma dei servizi pubblici per l’impiego (SPI) 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.

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 dei livelli essenziali delle prestazioni, tutela della concorrenza, coordinamento delle informazioni statistiche e coordinamento informatico dei dati, norme generali sull’istruzione), concorrente tra Stato e Regioni (tutela e sicurezza del lavoro, istruzione) e esclusive delle Regioni (ad es. la formazione professionale, cui è dedicato il prossimo paragrafo).

Il processo di decentramento delle funzioni è stato attuato in materia di servizi per l’impiego, con il d.lgs. 469/1997, che ha conferito alle Regioni le *politiche attive del lavoro e il collocamento*, mantenendo per lo Stato la competenza legislativa in alcune materie nonché un “ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento” (art.1). L’art. 4, comma 1, prevede:

- l’attribuzione alle province di funzioni e compiti relativi al *collocamento, preselezione e incontro tra domanda e offerta di lavoro* (lettera a)) nonché la gestione ed erogazione da parte delle

province dei servizi connessi alle suddette funzioni e compiti, tramite i “centri per l’impiego”;

- la possibilità di attribuzione 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.

Relativamente agli *standard* minimi funzionali dei servizi per l’impiego (livelli essenziali delle prestazioni), il 16 dicembre 1999 è stato raggiunto un accordo in sede di Conferenza unificata, con il quale sono state indicate le funzioni essenziali degli SPI (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 in tutte le Regioni (Masterplan).

Per attuare gli indirizzi comunitari in materia di *welfare to work* e modernizzare i servizi pubblici per l’impiego, è stato adottato il d.lgs. 81/2000, modificato dal d.lgs. 97/2002, in base al quale la condizione di disoccupato deve essere comprovata dalla presentazione dell’interessato presso il servizio competente e da una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro.

Sull’interpretazione di queste norme, è intervenuto l’Accordo in sede di Conferenza Unificata (“Indirizzi interpretativi relativi al d.lgs. 297/2002”) del 10 dicembre 2003.

Ne consegue un quadro nel quale al legislatore statale spetta l’individuazione delle linee di indirizzo; alla Conferenza unificata la definizione dei livelli essenziali dei servizi; alle Regioni ed enti locali la programmazione e gestione degli interventi e dei servizi.

13. Politiche in materia di formazione professionale

Il settore della formazione professionale pubblica (intesa come formazione finanziata ed erogata, direttamente o indirettamente, da soggetti pubblici) è tradizionalmente governato attraverso la cooperazione istituzionale tra Stato e Regioni, che ha portato alla conclusione di una serie di Accordi con i quali sono stati definiti i requisiti fondamentali delle politiche formative (*standard* formativi minimi, accreditamento delle strutture private). La pratica degli Accordi Stato-Regioni, avviata all'inizio degli anni '80 e sostanzialmente confermata anche dopo la riforma del Titolo V, si muove all'interno dell'ampia cornice di riferimento definita dalla legge quadro 845 del 1978, che costituisce tutt'ora la base legislativa statale della materia. La produzione normativa regionale (in forma assai spesso non legislativa) è ampia e articolata, con un significativo ricorso al decentramento di funzioni al livello provinciale.

La disciplina della formazione professionale erogata nell'ambito dei rapporti di lavoro si caratterizza per il ruolo crescente, accanto agli attori istituzionali (Stato, Regioni ed enti locali), di soggetti sociali (sindacati, enti bilaterali, fondi paritetici interprofessionali) chiamati a svolgere funzioni gestionali e normative (per quanto attiene ai profili formativi dei contratti di lavoro) complementari e, in taluni casi, interamente sostitutive dell'intervento pubblico. La presenza di numerosi soggetti chiamati dalla legge statale ad intervenire, sebbene con ruoli e finalità diversi, all'interno del medesimo processo regolatorio, pone problemi nuovi e complessi, che in ultima istanza investono la Corte costituzionale.

La contrattazione nazionale ha sempre svolto un importante ruolo di implementazione delle normative statali, soprattutto in materia di diritto allo studio e congedi formativi. La contrattazione a livello regionale tende a disciplinare le attività formative previste dalle varie tipologie di contratti formativi. 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, come l'artigianato e chimica), in virtù dei compiti ad essi devoluti dalla legislazione statale e dagli accordi

sindacali. Ampia diffusione hanno avuto anche i Fondi paritetici interprofessionali nazionali, costituiti sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori, 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.

Assai significativo dell'elevata articolazione regolatoria della materia e dei nuovi problemi che essa pone è il caso dell'apprendistato professionalizzante (riformato dal d.lgs. 30/2003), ove il legislatore statale è intervenuto dapprima rinviando alla contrattazione collettiva in mancanza di una legislazione regionale attuativa (e fino alla sua adozione) e, successivamente, escludendo completamente il livello regionale (ciò che ha indotto numerose Regioni a sollevare la questione innanzi alla Corte Costituzionale).

14. Ordine pubblico e sicurezza

Nel settore dedicato all'ordine pubblico e alla sicurezza, gli obiettivi posti a livello internazionale (ONU, Consiglio d'Europa, OCSE, Unione europea) toccano una pluralità di interventi riferibili a settori politici particolarmente sensibili (terrorismo, riciclaggio, criminalità organizzata). Per loro natura tali ambiti rientrano tradizionalmente nelle politiche nazionali, mentre a livello europeo risultano di rilievo le azioni intraprese unitariamente dagli Stati membri attraverso organi di cooperazione ed agenzie dedicate al coordinamento settoriale fra le amministrazioni nazionali di riferimento.

La tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, assegnata - ad esclusione della polizia amministrativa statale - alla legislazione esclusiva dello Stato dal comma 2, lettera h), dell'articolo 117 della Costituzione, è divenuta, in considerazione dell'aumento di alcuni fenomeni diversamente distribuiti sul territorio nazionale, una materia in cui più acutamente si è avvertita la necessità di un coordinamento tra le istituzioni centrali e quelle locali. Tale collaborazione è, 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. Peraltro, questo settore è caratterizzato da un crescente coinvolgimento diretto degli enti locali piuttosto che delle Regioni, in particolare a seguito delle rivendicazioni, da parte dei sindaci, di un ruolo sempre maggiore nelle politiche della sicurezza urbana. In tal senso riveste particolare importanza, la definizione in senso normativo della 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”.

Se lo Stato rimane dunque competente per l'ordine e la sicurezza pubblica, e in tal senso la giurisprudenza costituzionale appare consolidata, si apre lo spazio affinché gli enti territoriali partecipino a garantire la sicurezza urbana, attraverso le attività integrative (di osservazione e sanzionatorie) concesse dalla conoscenza del territorio.

Le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l'esigenza di valorizzare il ruolo degli enti locali vengono pertanto bilanciate potenziando gli strumenti giuridici a disposizione del sindaco per il contrasto della criminalità locale.

Il decreto-legge 92/2008 introduce l'ampliamento dei poteri di ordinanza del sindaco, al fine di consentirgli l'adozione di provvedimenti, sia in via ordinaria, sia con procedura di urgenza. Il sindaco opera, in qualità di ufficiale del governo, 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.

Successivamente, la legge 94/2009 ha introdotto 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.

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 per attività di osservazione dedicate alla garanzia della pubblica sicurezza in ambito urbano. 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.

15. Immigrazione

L'intervento statale in materia di immigrazione si muove entro la cornice delineata dagli orientamenti espressi dall'Unione europea: le linee direttrici della politica comune europea - come delineatasi nei programmi di Tampere del 1999 e dell'Aja del 2004 e definita nei successivi Consigli europei - svolgono un ruolo guida per la determinazione della politica a livello nazionale e, a cascata, a livello regionale e locale, esplicandosi sia con direttive sia con strumenti giuridici di *soft law*.

L'intervento comunitario risulta prevalente nel settore del diritto di asilo: tra il 2007 e il 2008 l'Italia ha ridisciplinato completamente le procedure per il riconoscimento dello *status* dei rifugiati in base alle direttive 2004/83/CE e 2005/85/CE e, di recente, ne ha modificato in più punti la disciplina con il d.lgs. 159/2008, parte integrante del "pacchetto sicurezza", e con la legge 94/2009.

Tra i provvedimenti di recente adottati dall'Unione europea si segnalano in particolare la direttiva 2003/86/CE, per quanto attiene il diritto al ricongiungimento familiare, e la direttiva 2008/115/CE ai fini del contrasto all'immigrazione irregolare, da recepire entro il 24 dicembre 2010.

La Commissione ha poi adottato nel giugno 2008 una Comunicazione (“Una politica d’immigrazione comune per l’Europa: principi, azioni e strumenti”, COM(2008)359def), nella quale sono stati indicati dieci principi comuni da attuare attraverso azioni concrete, in base ai quali formulare una politica comune d’immigrazione europea, e nel giugno 2009 ha presentato la Comunicazione “Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini”, (COM(2009)262), recante le linee direttrici del nuovo programma 2010-2014 (c.d. Programma di Stoccolma), destinato a subentrare al programma dell’Aja.

In ambito nazionale le politiche sull’immigrazione si ispirano a due principi fondamentali: il contrasto all’immigrazione clandestina, nel quale è preminente il ruolo svolto dal Governo, e l’integrazione degli stranieri regolari, che vede il coinvolgimento delle autonomie territoriali.

Nell’ordinamento si registra, infatti, un’articolazione della potestà legislativa tra Stato e Regioni: allo Stato spetta la legislazione esclusiva in materia di immigrazione, come indicato dall’art. 117, secondo comma, lettera b), della Costituzione, ma tale “esclusività” viene temperata dal dettato dell’art. 118, secondo comma, Cost., che auspica “forme di coordinamento fra Stato e Regioni” disciplinate dalla legge statale.

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, mentre Regioni ed enti locali intervengono nel campo delle politiche che riguardano l’integrazione sociale, l’accoglienza e la tutela dei diritti degli immigrati.

La giurisprudenza costituzionale ha contribuito alla definizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni riconoscendo, dato il carattere trasversale dell’immigrazione, una capacità limitata di iniziativa autonoma 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.

In ambito statale il Governo ha approvato di recente un insieme di misure nell'ambito del "pacchetto sicurezza" di contrasto all'immigrazione irregolare.

Le numerose modifiche apportate da questi provvedimenti (decreto-legge 92/2009 e legge 94/2009) alla normativa vigente hanno interessato vari aspetti delle politiche migratorie, dal diritto dell'immigrazione (l'insieme delle regole e delle procedure relative alla gestione complessiva dei flussi migratori e le sanzioni alle violazioni di tali regole), al diritto all'integrazione (comprendente l'estensione, per quanto possibile, ai migranti dei diritti propri dei cittadini). Successivamente, con il decreto-legge "anti-crisi" (decreto-legge 78/2009) è stata prevista la possibilità di regolarizzare i lavoratori occupati irregolarmente, sia stranieri (con o senza permesso di soggiorno) sia italiani, nelle attività di assistenza personale o del lavoro domestico.

Uno strumento ulteriore che ha reso possibile una efficace azione di contrasto all'immigrazione clandestina è stata la stipula da parte del Governo italiano di una serie di accordi internazionali: da ultimo, l'accordo concluso nell'agosto 2008 con la Libia volto al rafforzamento della collaborazione nella lotta al terrorismo ed all'immigrazione clandestina.

Le autonomie territoriali sono protagoniste dirette delle politiche per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati e, attraverso le loro rappresentanze istituzionali, vengono coinvolte anche nella definizione delle politiche di programmazione dell'immigrazione e nella partecipazione al contrasto dell'immigrazione clandestina.

Il coinvolgimento degli enti locali non si limita all'assistenza nelle procedure di accesso al titolo di soggiorno, ma riguarda, in maniera sempre più evidente, la partecipazione alle forme di contrasto alla immigrazione clandestina e dei comportamenti sociali e criminali ad essa legati, settori che appartengono completamente alla sfera di *policy* statale.

Alle politiche di assistenza all'immigrazione lo Stato partecipa direttamente attraverso il finanziamento (integrativo) del Fondo sanitario nazionale di parte corrente per l'assistenza sanitaria agli stranieri presenti nel territorio nazionale. L'articolo 33 della legge 6 marzo 1998, n. 40 (poi art. 35 del T.U. 25 luglio 1998, n. 286), garantisce l'assistenza sanitaria a

carico del Fondo sanitario nazionale anche ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno.

Non vi è invece una legislazione statale straordinaria, specificatamente diretta a finanziare l'assistenza in favore degli stranieri immigrati e a sostenerne le politiche di integrazione. Queste, per altro, appartengono alla competenza legislativa delle Regioni e, per massima parte, a quella amministrativa degli enti locali.

Nel corso del 2008 sono intervenute - di segno opposto e con scelte assai diverse - la legge della Regione Lazio e la legge della Regione Friuli Venezia Giulia e, con due provvedimenti amministrativi la Regione Piemonte, che si richiama direttamente alla ricordata legge statale 40 del 1998, nonché la Regione Abruzzo, che dà attuazione agli interventi a sostegno degli stranieri immigrati, di cui alla legge regionale 46 del 2004.

Più recentemente, nel 2009, sono intervenute le leggi delle Regioni Calabria, Liguria, Toscana e Marche, impugnate queste ultime tre dallo Stato, per travalicamento delle rispettive competenze.

La Regione Lazio ha emanato una legge relativa alla promozione, alla tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali ed alla piena uguaglianza degli stranieri immigrati, finalizzata a favorire e promuovere politiche di integrazione. I medesimi obiettivi muovono gli interventi amministrativi delle Regioni Piemonte e Abruzzo che mettono in campo programmi intesi a promuovere l'integrazione degli immigrati attraverso il coordinamento degli interventi in campo sociale, sanitario, delle politiche dell'istruzione e dell'occupazione.

La Regione Friuli Venezia Giulia si è mossa in senso opposto e nell'agosto del 2008 (L.R. 9/2008) ha abrogato la legge con cui nel 2005 aveva varato norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati (L.R. 5/2005): una legge innovativa con cui la regione dava attuazione, integrazione e completamento al d.lgs. n. 286/1998 attraverso politiche integrate di protezione e di assistenza dirette alle «cittadine e (a)i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, (a)gli apolidi, (a)i richiedenti asilo e (a)i rifugiati, presenti sul territorio regionale». Con questa scelta, ed «in attesa

della revisione delle norme regionali vigenti in materia», la Regione ha percorso l'indirizzo nazionale che ha trovato disciplina positiva nel ricordato decreto-legge 92 del 2009. In sostituzione degli organi di settore e di partecipazione che quella legge regionale prevedeva e per la prosecuzione degli interventi in atto e di nuove iniziative rimesse all'Amministrazione regionale, è stato istituito un "Fondo per gli interventi in materia di immigrazione" inteso a finanziare un programma annuale approvato dalla Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente e previo parere della Commissione consiliare di merito.

Considerando la legislazione regionale più recente, si vede come alcune Regioni abbiano tentato di definire il proprio ruolo nel campo dell'assistenza sociale e delle politiche di protezione cui esse sono preposte, 'agganciando' queste politiche allo stato di bisogno dello straniero e non alla sua condizione giuridica, in modo da superare per questa via il limite della competenza legislativa e le scelte restrittive che la legge dello Stato andava facendo con il ricordato decreto-legge 92 del 2009.

Così le leggi della Regione Toscana (L.R. 29/2009 *Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*) e della Regione Marche (L.R. 13/2009 *Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati*) includono tra i beneficiari delle politiche di assistenza anche "i cittadini stranieri immigrati in attesa della conclusione del processo di regolarizzazione" e, più esplicitamente, "gli stranieri non ancora regolarizzati". I ricorsi per il giudizio di legittimità costituzionale avanzati dal Governo denunciano il contrasto con uno dei principi fondamentali stabiliti in materia dalla legge dello Stato, ovvero l'illegittimità del soggiorno degli immigrati irregolari. La norma regionale incide sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati, riservata allo Stato ("diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea") e in sostanza dispone – attraverso regimi di deroga non previsti dalla normativa statale, casi diversi ed ulteriori di non operatività della regola generale: la condizione di illegalità dell'immigrato irregolare.

La stessa legge della Regione Marche e una legge con cui la Regione Liguria modifica la sua precedente normativa (L.R. 4/2009 *Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7, Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*) hanno inteso escludere che nelle rispettive Regioni possano essere realizzati "centri di identificazione ed espulsione, o comunque, centri di detenzione per migranti". Il ricorso avanzato dal Governo lamenta che quelle disposizioni interferiscono "con le attività di controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio statale che la Costituzione ... assegna in via esclusiva alla competenza dello Stato".

Non è incorsa nelle medesime censure la legge della Regione Calabria (L.R. 18/2009, *Accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle comunità locali*), che limita i propri "beneficiari" ai "rifugiati, ai richiedenti asilo e ai titolari di misure di protezione sussidiaria o umanitaria", senza specificare se per questo debba essere concluso il processo di regolarizzazione.

16. Sanità

Nel settore della sanità le grandi finalità perseguite dalle diverse politiche territoriali possono essenzialmente ricondursi all'obiettivo di garantire e promuovere efficacemente la tutela della salute delle popolazioni e di assicurare il governo della spesa in tale ambito.

Nell'ambito della spesa sociale, la sanità rappresenta il 24% del totale; tuttavia l'eccessivo peso della componente pensionistica (più del 60%) pone nel lungo periodo problemi di sostenibilità della spesa sanitaria che nel 2050, in assenza di politiche correttive e di riequilibrio, potrebbe più che raddoppiare. Va inoltre considerato che, sebbene il sistema sanitario italiano sia considerato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità uno dei primi al mondo, esistono delle notevoli differenze e disparità tra regione e regione; infatti, mentre alcune realtà regionali riescono a garantire servizi sanitari adeguati in un contesto di compatibilità finanziaria e discreta soddisfazione dei cittadini, altre - soprattutto quelle del centro-sud -

presentano quadri problematici soprattutto per le fasce di popolazione più svantaggiate per reddito e condizioni di salute.

Il quadro delle competenze nella materia sanitaria è caratterizzato da una accentuata compresenza di funzioni legislative statali e regionali e da una crescita dell'intervento regionale a seguito della riforma costituzionale del 2001. Da un lato, infatti, l'articolo 117 della Costituzione 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 medesima al più ristretto ambito dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera; dall'altro, 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 Costituzione. Inoltre, la competenza legislativa regionale, anche nelle materie residuali, subisce inevitabili interferenze da parte di quella statale, in virtù di quelle "materie trasversali" 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. Pertanto, la gestione del Servizio sanitario nazionale, istituito con la legge 23 dicembre 1978, n. 833, è esercitata da Stato e Regioni, secondo la distribuzione di competenze stabilita dalla recente revisione della Carta costituzionale e dalla legislazione vigente in materia. 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: nella procedura per l'emanazione di quest'ultimo è necessaria una previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Principale strumento di programmazione sanitaria è il Piano sanitario nazionale (PSN), 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; le risorse del SSN provengono, per il 95 per cento circa, dall'imposizione fiscale diretta e da quella indiretta statale e regionale e, per la rimanente parte, da ricavi e da entrate delle aziende sanitarie nonché dalla compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria pubblica.

L'attuazione delle politiche in tema di spesa sanitaria, nel corso degli anni, ha privilegiato gli strumenti delle norme statali di carattere economico-finanziario (legge finanziarie e decreti-legge) e degli Accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni. A partire dall'Accordo dell'8 agosto 2001, precedente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, e dal decreto-legge 347 del 2001, che ne ha recepito sostanzialmente i contenuti, con il passare del tempo, si delinea progressivamente un nuovo modello nei rapporti tra Stato e Regioni per il governo della spesa sanitaria, come si evince dall'esame delle manovre finanziarie. Il momento cruciale della 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.

In questo quadro è possibile individuare alcuni meccanismi in grado di ricondurre ad unità il sistema.

Da un lato, il meccanismo di premio-punizione introdotto nel 2000 e successivamente perfezionato, assicura il trasferimento integrale delle risorse dello Stato solo alle Regioni che rispettino gli obiettivi di spesa, ponendo invece a carico di quelle inadempienti la copertura dei disavanzi. In tal senso la legge finanziaria per il 2005 - impostazione seguita dalle successive finanziarie - 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. Una segnalazione particolare merita anche la legge finanziaria per il 2007

che ha fissato il finanziamento del Servizio sanitario nazionale in linea con il protocollo del settembre 2006 tra il Governo, le Regioni e le province autonome, recante un "Patto per la salute", che 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.

Dall'altro lato la statuizione secondo la quale le Regioni devono assicurare l'equilibrio di bilancio del proprio Servizio sanitario regionale è contenuta nell'intesa del 23 marzo 2005 e ribadita in successivi provvedimenti. In linea con tale statuizione, a cominciare dalla legge 296/2006 (legge finanziaria 2007), per le Regioni maggiormente indebitate nel settore sanitario, con un disavanzo pari o superiore al 7 per cento, sono state imposte per l'accesso agli aiuti economici per il ripiano dei *deficit* pregressi alcune condizioni, tra le quali l'adozione di un piano di rientro. Inoltre il decreto-legge 159/2007, e successive modifiche, in caso di mancato rispetto degli adempimenti previsti nei singoli piani di rientro, ha previsto la possibilità di commissariamento del settore sanitario regionale, attraverso la nomina di un commissario *ad acta*, il quale può designare *sub*-commissari. Nelle ultime due manovre finanziarie, i cui contenuti sostanziali sono stati definiti nell'estate del 2008 e del 2009 - con i decreti-legge 112/2008 e 78/2009 - si è ancor più consolidata la tendenza a limitare l'intervento normativo dello Stato alla indicazione delle risorse destinate al finanziamento della spesa sanitaria, rinviando a successive intese Stato-Regioni la definizione di misure di razionalizzazione del sistema e della spesa ad esso afferente, intese alla cui stipula viene condizionato l'accesso a finanziamenti ulteriori ed integrativi da parte dello Stato.

Da quanto sopra esposto si evince come nel continuo intrecciarsi e comporsi di politiche statali e regionali per il governo della spesa, sia comunque possibile attribuire alla politica nazionale un ruolo unificante, di apertura e chiusura del sistema, funzionale ad assicurare il corretto funzionamento dello stesso.

Alcune recenti dinamiche esprimono tuttavia alcuni cambiamenti nella fisionomia complessiva del rapporti tra le politiche nazionali e locali. Da un

lato, il protrarsi dell'*iter* di adozione del nuovo Patto per la salute 2010-2012 – la relativa intesa deve essere sottoscritta entro il 15 ottobre - considerato quale strumento di governo condiviso del sistema sanitario, evidenzia le difficoltà, aggravate dall'attuale congiuntura macroeconomica, di giungere ad un accordo fondato sulla sostenibilità reale tra finanziamento ed erogazione delle prestazioni.

Dall'altro lato, l'approvazione della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale ripropone nuove e impegnative sfide per il sistema sanitario. A regime, infatti, le nuove disposizioni comporteranno il venir meno dei trasferimenti statali in favore di entrate proprie delle Regioni con cui finanziare i livelli essenziali delle prestazioni - determinati comunque dallo Stato - a *costi standard*, intesi come i costi efficienti a cui presta i servizi la Regione più virtuosa. Viene comunque fatto salvo l'intervento dello Stato con il Fondo perequativo, a compensare le differenze, per i territori con minore capacità fiscale. Di nuovo, quindi, pur nella valorizzazione delle competenze e responsabilità locali si può attribuire alla politica nazionale una funzione di chiusura e garanzia dei livelli essenziali.

17. Servizi socio educativi

Nel settore dei servizi socio-educativi è particolarmente evidente il meccanismo per cui gli obiettivi posti a livello comunitario – seppure con strumenti giuridici di *soft law* – rappresentano l'elemento 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. A tale funzione di orientamento e aggregazione svolta dall'ordinamento comunitario si accompagna, in questo settore, un'articolazione della potestà legislativa tra Stato e Regioni ricostruita dalla Corte Costituzionale in termini di competenza concorrente, e non residuale, delle Regioni come invece accadrebbe se – alla stregua di quanto avveniva in passato – si collocasse la disciplina dei servizi socio-educativi nella materia dell'assistenza. Al riguardo, è interessante notare che l'attrazione di tale disciplina nell'ambito della materie dell'istruzione e della tutela del lavoro, anziché dell'assistenza, con il conseguente

delinearsi di una competenza legislativa ripartita, è avvenuta proprio su impulso della legislazione regionale. Quest'ultima, infatti, ha svolto un ruolo trainante nell'evoluzione delle finalità del servizio da meramente assistenziali ad educative e formative.

In ambito comunitario lo sviluppo dei servizi socio-educativi per l'infanzia costituisce condizione necessaria per la realizzazione di uno degli obiettivi fondamentali posti dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo 2000, vale a dire quello relativo al tasso di occupazione femminile, che dovrebbe raggiungere il 60% entro il 2010. In tale direzione, il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002, ribadendo l'importanza della disponibilità di strutture di assistenza per i bambini al fine di rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro, ha fissato per il 2010 l'obiettivo dell'offerta da parte degli Stati membri di strutture di accoglienza per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai tre anni.

Al fine di favorire il conseguimento di tale ultimo obiettivo, nonché di attenuare gli squilibri esistenti in questo settore tra le diverse aree del paese, la legge 296/2006 (commi 1259 e 1260) ha finanziato per il triennio 2007-2009 un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi. Il *piano* è espressione significativa del modo in cui la politica relativa ai servizi socio-educativi si sviluppa attraverso i diversi livelli di governo: da un lato, è espressamente finalizzato al raggiungimento di un obiettivo condiviso in sede comunitaria nell'ambito della Strategia di Lisbona e, d'altro lato, postula necessariamente un'attuazione a livello regionale e locale.

A tale ultimo riguardo, è la stessa norma statale (comma 1259 citato) a rinviare ad un'intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei criteri e modalità con cui Regioni ed enti locali attuano il *piano*. In relazione ai livelli essenziali, è significativo rilevare che, nonostante la determinazione di essi costituisca materia (*non materia*) di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'art. 117 Cost., in questo come in altri settori, si è scelta la strada della concertazione con gli enti territoriali. Peraltro, nell'intesa successivamente raggiunta in Conferenza unificata il

26 settembre 2007, Stato, Regioni ed enti locali si sono limitati ad indicare, “*al fine di avviare il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni*”, un obiettivo di copertura (pari al 13% dei bambini entro i tre anni come media nazionale e al 6,5% come minimo da assicurare in tutte le Regioni) da raggiungere alla fine del triennio di attuazione del *piano straordinario* e da rivedere in seguito nell’ambito di un processo graduale.

L’intesa del 26 settembre 2007, seguita da quella in data 14 febbraio 2008, ha anche provveduto a ripartire le risorse statali stanziare con la citata legge 296/2006 tra le Regioni e ciascuna di esse è stata chiamata ad adottare un proprio *piano straordinario di intervento*, da realizzare con il necessario cofinanziamento regionale e locale nella misura minima del 30 per cento dei fondi assegnati dallo Stato.

L’analisi dei provvedimenti adottati dalle Regioni sulla base delle due intese mostra che la maggior parte di esse ha adottato, con delibera di Giunta regionale, un atto di natura programmatica in cui vengono individuate le principali linee di intervento, nonché i criteri di erogazione dei finanziamenti ai Comuni, titolari della competenza amministrativa nel settore dei servizi socio-educativi. Al riguardo, la modalità di erogazione dei contributi più frequentemente prevista è rappresentata dall’emanazione di appositi bandi rivolti ai Comuni, aventi ad oggetto la presentazione di proposte progettuali per la costruzione di nuove strutture da destinare ad asili nido o l’ampliamento e la riqualificazione di strutture già esistenti. Nelle Regioni in cui la normativa in questa materia è più risalente, inoltre, l’adozione del *piano straordinario di intervento* in attuazione della legge 296/2006 ha rappresentato l’occasione per una definizione da parte dell’esecutivo regionale, ferme restando le norme di rango legislativo, di linee guida di riassetto del settore.