

Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio

PRIMO RAPPORTO SULL'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NELLA REGIONE LAZIO



Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio

Primo rapporto sull'applicazione del principio di sussidiarietà nella Regione Lazio



ISSIRFA



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato



Rubbettino
2011

A cura di:

Antonio Ferrara

Alessandro Sterpa

Coordinamento scientifico:

Antonio D'Atena

Beniamino Caravita

Hanno collaborato alla redazione del Rapporto:

Aida Giulia Arabia

Diana Basili

Enrico Buglione

Luca Castelli

Andrea Danesi

Carlo Desideri

Antonio Ferrara

Giulia Napolitano

Maria Grazia Rodomonte

Davide Scarpone

Alessandro Sterpa

Indice

<i>Premessa</i> di Nicola Zingaretti	p. 7
<i>Presentazione del Rapporto</i> di Antonio D'Atena e Beniamino Caravita di Toritto	9
<i>Introduzione</i> di Luigi Lupo	11
Alessandro Sterpa <i>Obiettivi e metodo del Rapporto</i>	13
Alessandro Sterpa <i>Il Cal e le istituzioni della sussidiarietà nel sistema laziale degli enti locali</i>	63
Alessandro Sterpa <i>Le agenzie regionali nel Lazio: un freno alla sussidiarietà</i>	83
Diana Basili <i>Il conferimento di funzioni agli enti locali: S.p.A. e poteri sostitutivi</i>	97
Maria Grazia Rodomonte <i>L'attuazione della sussidiarietà e l'attività normativa in materia di edilizia e urbanistica</i>	113
Andrea Danesi - Davide Scarpone <i>L'attuazione della sussidiarietà e l'attività normativa in materia di protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti</i>	135

Davide Scarpone <i>Gli interventi in materia di viabilità, trasporti e protezione civile</i>	p. 169
Carlo Desideri <i>La sussidiarietà nel macrosettore relativo allo sviluppo economico e alle attività produttive: agricoltura e sviluppo rurale; artigianato; industria ed energia</i>	181
Aida Giulia Arabia <i>La sussidiarietà nel macrosettore relativo allo sviluppo economico e alle attività produttive: turismo; sostegno all'innovazione; commercio; fiere e mercati; professioni; altro ("altra economia")</i>	199
Antonio Ferrara <i>Il principio di sussidiarietà nei servizi alla persona e alla comunità</i>	217
Luca Castelli <i>L'attuazione della sussidiarietà in materia di tutela della salute</i>	219
Giulia Maria Napolitano <i>Il principio di sussidiarietà in materia socio-assistenziale</i>	225
Enrico Buglione <i>La sussidiarietà in cifre</i>	245
Antonio Ferrara - Alessandro Sterpa <i>Sintesi del rapporto e considerazioni conclusive</i>	269

Premessa

Con il primo rapporto sull'attuazione del principio di sussidiarietà nella Regione Lazio il Consiglio delle autonomie non solo adempie a un obbligo previsto dalla legge regionale n. 1 del 2007, ma fornisce, per la prima volta, un quadro completo e ragionato, organizzato per settori di intervento, del ruolo complessivo degli enti locali nelle materie di competenza legislativa della Regione così come disciplinate nel corso dell'VIII legislatura (2005-2010).

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha ampliato gli spazi dell'autonomia regionale mettendo così la Regione nelle condizioni di costruire moduli per il proficuo coinvolgimento degli enti locali laziali nell'azione di governo e di poter conferire loro maggiori competenze amministrative.

La Repubblica delle autonomie, con una *governance* multilivello alla quale partecipano i comuni, le provincie, le *istituende* città metropolitane, le regioni, lo Stato e l'Unione europea, deve tradurre questo nuovo impianto istituzionale in un incremento di semplificazione decisionale, trasparenza degli interessi e partecipazione delle comunità, fuggendo così il rischio che la molteplicità dei soggetti coinvolti si traduca in inefficienza dell'azione di governo.

Si tratta di una sfida che oggi affrontiamo nella consapevolezza che un Paese dove le decisioni di chi esercita il governo della cosa pubblica avvengono in modo più veloce e al tempo stesso più partecipato è anche un Paese più competitivo nell'area globale e più in sintonia con la propria comunità.

Nicola Zingaretti
Il Presidente del Consiglio
delle autonomie locali

Presentazione del Rapporto

Il primo rapporto sull'attuazione del principio di sussidiarietà nella Regione Lazio nasce dall'incarico che il Consiglio delle autonomie locali della Regione Lazio ha conferito all'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" Issirfa-Cnr e all'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo (federalismi.it).

Il lavoro ha interessato tutta la produzione normativa regionale, sia legislativa che regolamentare, adottata nel corso dell'VIII legislatura ossia tra il 2005 e il marzo 2010 ed è stato svolto alla luce delle nuove previsioni costituzionali del Titolo V come modificate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e della giurisprudenza costituzionale che ha interessato il sistema delle autonomie territoriali.

Il volume è stato curato da Antonio Ferrara, primo ricercatore presso l'Issirfa-Cnr e da Alessandro Sterpa, ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma La Sapienza.

Hanno collaborato alla redazione del Rapporto, oltre i curatori, per l'Issirfa, Aida Giulia Arabia, Enrico Buglione, Luca Castelli, Carlo Desideri e Giulia Napolitano, per l'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo, Diana Basili, Andrea Danesi, Maria Grazia Rodomonte e Davide Scarpone.

Antonio D'Atena

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Roma Tor Vergata
Direttore dell'Issirfa

Beniamino Caravita di Toritto

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Roma La Sapienza
Presidente dell'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo
Direttore della rivista «federalismi.it»

Introduzione

Il presente Rapporto annuale sulla sussidiarietà, ancor prima di rappresentare una qualificata ricerca a carattere scientifico e culturale, realizza un adempimento che la normativa istitutiva del Consiglio delle autonomie locali del Lazio pone a carico di quest'ultimo, anche al fine di verificare il rispetto, da parte della Regione e dei suoi enti dipendenti, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza enunciati nell'art. 118 della Costituzione e a loro volta richiamati dall'art. 16 dello Statuto regionale.

Come è ben noto, la radicale riforma che ha riguardato il Titolo V della Parte seconda della Costituzione ha tra l'altro comportato una profonda modifica dei principi che sovrintendono alla ripartizione della titolarità e dell'esercizio delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo.

Il citato art. 16 dello Statuto, in particolare, stabilisce che le funzioni amministrative relative alle materie di competenza legislativa della Regione debbano, di norma, essere attribuite dalla legge regionale ai comuni.

L'applicazione di tale regola incontra il limite dell'accertata esigenza, oggetto di valutazione da parte del legislatore regionale, di garantire l'esercizio unitario delle funzioni amministrative, in funzione «dell'efficace tutela degli interessi dei cittadini e della collettività». Ricorrendo detto presupposto, da dover vagliare alla luce delle specifiche funzioni e valutata la concreta capacità e idoneità dei comuni a far fronte ai nuovi compiti, potrà essere possibile, da parte della Regione, conferire funzioni amministrative alle province o ad altri enti locali, ovvero riservare a se stessa il loro esercizio.

In tale ultimo caso, la Regione, oltre che operare direttamente avvalendosi delle proprie strutture, può servirsi in primo luogo dell'attività delle agenzie di cui all'art. 54 St. – che ancorché dotate di forme di autonomia gestionale, organizzativa e contabile, costituiscono delle “unità amministrative” sottoposte al potere direttivo, al controllo e alla vigilanza da parte della Giunta – nonché ricorrere all'istituzione di enti pubblici a carattere strumentale ovvero prevedere la partecipazione in società o in altri enti soggetti alle norme del codice civile.

Il legislatore statutario ha comunque previsto che l'istituzione delle agenzie e degli enti dipendenti nonché la partecipazione o la promozione della Regione alla costituzione di società di capitali o altri enti privati possa aver

luogo esclusivamente mediante legge regionale. Non solo, ma consapevole del fatto che l'attività esercitata dagli enti dipendenti e da quelli privati possa in qualche modo interferire con le attribuzioni degli enti locali ha disposto che le suddette leggi istitutive innanzitutto siano conformi alle norme generali dettate da apposita legge regionale e inoltre che le specifiche leggi istitutive prevedano delle "modalità di raccordo" tra gli enti dipendenti o partecipati e gli enti locali, in relazione alle funzioni conferite a questi ultimi.

Il Consiglio delle autonomie locali del Lazio, quale organo di rappresentanza delle istituzioni locali, è chiamato di volta in volta, ai sensi dell'art. 67 St., a esprimere il proprio parere in merito ai processi di conferimento di funzioni agli enti locali ovvero qualora s'intenda comunque mutare la ripartizione delle funzioni tra gli stessi e la Regione.

La pubblicazione che qui si va a presentare, frutto della collaborazione tra il Cal e due tra i più qualificati istituti di studi giuridici sui sistemi regionali e sul federalismo, costituisce un valido strumento di rilevazione delle politiche di decentramento operate nel corso dell'VIII legislatura regionale, i cui risultati potranno essere liberamente valutati in funzione degli obiettivi che hanno dato origine alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Luigi Lupo

Dirigente struttura di supporto
al Consiglio delle autonomie locali del Lazio

Obiettivi e metodo del Rapporto

Alessandro Sterpa

1. *Premessa*

La legge costituzionale n. 3 del 2001, entrata in vigore nel novembre dello stesso anno, ha introdotto molteplici novità nel testo della Costituzione e, in particolare, ha introdotto il principio di sussidiarietà a livello costituzionale (prima riservato alle fonti primarie e, in particolare, alla legge n 59 del 1997 e ai successivi decreti legislativi di attuazione) negli artt. 118 e 120 Cost.

In particolare, sulla base dell'art. 118 della Costituzione,

le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza¹.

La previsione del primo comma dell'art. 118 Cost. è prescrittiva ma non anche autoapplicativa e, dunque, sarà la legge dello Stato (nelle materie di competenza statale) e della Regione (in quelle di competenza concorrente *ex* comma terzo e di competenza residuale *ex* comma quarto dell'art. 117 Cost.) a conferire all'ente la funzione amministrativa; secondo la Costituzione,

¹ Art. 120 Cost.: «1. La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. // 2. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. // 3. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». La Corte costituzionale ha riconosciuto la possibilità che le Regioni disciplinino un proprio potere sostitutivo da applicare agli enti locali per le funzioni amministrative disciplinate dalla legge regionale (sent. n. 43 del 2004).

i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze².

L'articolo, inoltre, prevede che

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

La novella costituzionale ha anche ampliato, almeno sulla carta, gli spazi di competenza legislativa regionale di cui all'art. 117 Cost., sia concorrente (o ripartita) che residuale.

In questo nuovo contesto costituzionale, l'VIII legislatura regionale (2005-2010) è stata la prima iniziata già con il nuovo dettato costituzionale e, dunque, in una condizione nuova rispetto al passato.

Tali novità hanno messo la Regione nelle condizioni, da un lato, di legiferare in materie nuove prima precluse al legislatore regionale, dall'altra di procedere al conferimento agli enti locali laziali di nuove funzioni, sia nelle materie di tradizionale competenza regionale che in quelle divenute tali in ragione della revisione costituzionale.

Inoltre, sempre con la legge costituzionale n. 3 del 2001, è stato introdotto un nuovo organo regionale di rango costituzionale, il Consiglio delle autonomie locali, che nel Lazio è stato disciplinato dallo Statuto e concretamente istituito solo di recente con la legge regionale n. 1 del 2007 e ha cominciato la propria attività nell'aprile 2009.

Occorre precisare che per l'elaborazione del rapporto, che avrebbe dovuto riguardare il solo anno 2009, si è deciso di estendere il lavoro all'intera legislatura anche in ragione del fatto che l'anno inizialmente di riferimento è stato caratterizzato dalla conclusione anticipata della legislatura (ottobre 2009).

2. *Obiettivi del rapporto*

In questo contesto normativo, il lavoro intende fornire un'analisi della normativa legislativa regionale adottata dal 2005 al 2010 al fine di:

² L'art. 118, comma terzo, della Costituzione prevede poi che: «La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) [ossia *immigrazione*] e h) [ossia *ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale*] del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

- valutare lo stato di applicazione dell’art. 118 Cost. nella parte in cui prevede che le funzioni amministrative, nelle materie di competenza legislativa regionale, possano essere conferite agli enti locali regionali (sia previsti in Costituzione, ossia comuni e province, che di competenza legislativa regionale quali le comunità montane) sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- analizzare il ruolo e l’attività del Consiglio delle autonomie locali del Lazio nei primi mesi della sua attività;
- fornire soluzioni per predisporre strumenti legislativi e istituzionali adeguati a garantire il conferimento di nuove funzioni amministrative alle province e ai comuni laziali considerando due fattori di tipicità del tessuto laziale delle province: la forte disomogeneità demografica e territoriale e le previsioni legislative per Roma Capitale che prevedono il conferimento al Comune di Roma e alla Città metropolitana (in luogo della provincia) di Roma di nuove competenze e risorse (artt. 23 e 24 della legge n. 42 del 2009 e decreto legislativo n. 156 del 2010).

La lettura e l’analisi del dato normativo legislativo regionale è stata svolta in modo completo, includendo le leggi di bilancio e finanziarie, ed è avvenuta con una serie di chiavi di lettura frutto di una scelta operata dal gruppo di lavoro. In particolare, nel corso della prima fase del lavoro, è emersa l’esigenza di analizzare il dato normativo legislativo regionale per porre in adeguata considerazione i seguenti ulteriori aspetti:

- l’entità delle funzioni conferite dalla Regione agli enti locali, verificando se si tratta di funzioni “piene”, di parti di funzioni ovvero di semplice coinvolgimento procedurale degli enti locali al fine di adottare un atto che comunque resta di competenza regionale;
- quali strumenti (enti regionali, Ato, ecc.) sono impiegati dal legislatore regionale con l’effetto concreto di non permettere alle Province e ai Comuni di essere titolari di alcune funzioni amministrative;
- la struttura e il funzionamento dei poteri sostitutivi regionali *ex art.* 120 Cost.;
- la sussidiarietà nel suo dispiegarsi in modo orizzontale e verticale.

3. *Il metodo*

Il Rapporto esamina l’attività legislativa e regolamentare della Regione Lazio nel corso della legislatura 2005-2010, ma per avere un quadro più completo si è consultato l’archivio on-line delle delibere della Giunta regionale che è disponibile a partire dal 2005.

Nell’affrontare la questione di come strutturare il lavoro si è deciso di considerare come fulcro dell’analisi il dato normativo. È sembrato utile, in-

fatti, partire da un'analisi della legislazione esistente per poi passare all'analisi dell'attività amministrativa regionale. Per fare ciò si è dovuto ricorrere molte volte alla consultazione delle norme antecedenti il 2005 in ragione dei plurimi interventi regionali che hanno riguardato la previgente disciplina.

D'altro canto, però, non si poteva non considerare la peculiarità del sistema organizzativo regionale.

In questo senso abbiamo acquisito la consapevolezza che, alla luce dei principi di adeguatezza e differenziazione, sono numerosi gli elementi che incidono sul modello organizzativo regionale come, per esempio, le caratteristiche del sistema degli enti locali laziali, la sproporzione territoriale, demografica e politica tra le diverse province, la sussidiarietà orizzontale e il ruolo dei soggetti privati, la questione relativa all'attuazione dell'ordinamento di Roma Capitale (art. 114, comma terzo, della Costituzione), il numero, le dimensioni e il ruolo degli enti strumentali controllati o partecipati dalla Regione con il rischio evidente di un aggiramento del principio di sussidiarietà sia orizzontale che verticale.

Ciò che abbiamo voluto evitare è che il lavoro si trasformasse in un rapporto sul modello organizzativo regionale. Ciò che abbiamo voluto realizzare è invece una "lente di ingrandimento" che desse la possibilità di cogliere il modello organizzativo degli enti della Regione Lazio e le sue varie declinazioni nei differenti settori.

4. *Prima fase del lavoro di analisi*

La prima parte del lavoro è stata svolta analizzando l'attività legislativa dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Tutte le leggi regionali prodotte nell'arco temporale di riferimento sono state inserite in tabelle in grado di facilitare la lettura dei dati. Nello stesso senso si è proceduto per la produzione regolamentare, fornendo, anche in questo caso, una descrizione sintetica dei singoli regolamenti.

Il primo *step* è coinciso con una classificazione delle leggi e dei regolamenti regionali per macromaterie:

- Ordinamento istituzionale;
- Governo del territorio, ambiente e infrastrutture;
- Sviluppo economico e attività produttive;
- Servizi alla persona e alla comunità;
- Finanza e tributi.

Ciascun macrosettore ingloba altre materie. Sotto la voce "Ordinamento istituzionale" sono incluse le submaterie: organi regionali, CAL, rapporti internazionali e con l'Unione europea, amministrazione regionale, istituzione di organismi di supporto e di consulenza tecnico-amministrativa, enti locali,

persone giuridiche private, tecniche e strumenti del conferimento delle funzioni amministrative, sussidiarietà orizzontale, poteri sostitutivi.

Sotto la voce “Governo del territorio, ambiente e infrastrutture” compaiono: territorio e urbanistica (inclusi demanio e l’edilizia), salvaguardia della natura e dell’ambiente, tutela degli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche (edilizia scolastica, porti, aeroporti), viabilità, trasporti e mobilità, protezione civile, usi civici.

La macromateria “Sviluppo economico e attività produttive” si compone delle submaterie: artigianato, professioni, industria, sostegno all’innovazione per i settori produttivi, ricerca, trasporto e produzione di energia, miniere e risorse geotermiche, commercio, fiere e mercati, turismo, agricoltura e foreste, caccia, pesca e itticoltura, aziende di credito a carattere regionale.

All’interno della categoria “Servizi alla persona e alla comunità” compaiono: la tutela della salute, l’alimentazione, i servizi sociali e l’assistenza, l’istruzione scolastica e università, formazione professionale, lavoro, previdenza complementare e integrativa, beni e attività culturali, ricerca scientifica e tecnologica, ordinamento della comunicazione, spettacolo, sport, politiche giovanili (o sociali), edilizia popolare, politica di sicurezza, spesa sanitaria, interventi a sostegno della famiglia, volontariato.

Il macrosettore “Finanza e tributi” ingloba bilancio, finanza, tributi.

Un discorso a sé stante merita l’ultima categoria citata. Abbiamo, infatti, deciso di considerare in maniera differenziata le leggi di bilancio e finanziarie.

L’elenco di materie non vuole certo essere esaustivo, anche perché, come è facile comprendere, le leggi regionali e, in misura seppur minore, i regolamenti regionali sono caratterizzati dalla trasversalità delle materie oggetto di regolamentazione.

Per semplificare tale lettura, laddove una legge dovesse essere riconducibile a più ambiti materiali e dovesse pertanto essere citata più volte all’interno della griglia, si sono utilizzati diversi colori per rendere conto di ciò.

La legge citata per la prima volta appare in nero, la seconda volta in blu scuro, la terza in azzurro, la quarta in verde (non abbiamo riscontrato casi in cui una stessa legge comparisse in più di quattro ambiti materiali).

Nello stilare la tabella abbiamo seguito il criterio di prevalenza.

Non si tratta di mero “riempimento” di griglie, bensì di un tentativo di fornire una sorta di “bussola ai navigatori del diritto”.

È per questo motivo che, accanto alle colonne ove compaiono le leggi regionali (l.r.) e i regolamenti regionali (r.r.) vi è una colonna denominata “Riferimenti normativi” nella quale sono state riportate le fonti normative sulle quali incidono o con le quali si rapportano le leggi regionali analizzate, specificando se si tratta di legge regionale (l.r.) o di legge statale (l.s.) e, in quest’ultimo caso, se si tratta di una legge statale cornice (l.c.) o di una legge statale previgente rispetto alla legge costituzionale n. 3/2001 (l.s.).

I rapporti tra la legge regionale e la normativa di riferimento possono essere di diverso tipo:

- a) la l.r. abroga precedente disciplina regionale in quanto la Regione era già prima del 2001 competente in materia;
- b) la l.r. abroga precedente disciplina statale in quanto la materia, prima di competenza legislativa statale, è divenuta – con la legge cost. n. 3 del 2001 – di competenza concorrente o residuale regionale;
- c) la l.r. si rapporta alla legge quadro statale in quanto si tratta di materia di legislazione concorrente.

Va detto che, con riguardo ai riferimenti normativi, essi costituiscono il dato necessario a valutare se, dopo il 2001 (entrata in vigore della legge cost. n. 3), la Regione ha:

- ampliato le funzioni amministrative locali;
- lasciato inalterate le funzioni amministrative locali;
- ridotto le funzioni amministrative locali.

In merito alle leggi e ai regolamenti regionali del quinquennio 2001-2005 si è fatto presente che, nell'analisi di tali atti, si è dovuto tener conto delle principali fonti, statali e regionali, che disciplinano il conferimento delle funzioni a Regioni ed enti locali, in particolare il decreto legislativo 112/1998 e, in ambito regionale, la legge regionale n. 14/1999 recante "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo", nonché le specifiche leggi di settore.

Da notare che la necessità di rapportarsi anche alle norme primarie statali è stata prodotta dall'applicazione del principio di continuità per cui, dopo la riforma costituzionale del 2001, nei settori che prima erano di competenza legislativa statale e dopo sono divenuti di competenza legislativa regionale (concorrente ovvero residuale) la base di partenza per misurare la crescita, la riduzione o la conservazione del grado di decentramento amministrativo.

Inoltre, si evidenzia l'importanza di quelle funzioni che lo Stato attribuisce alle Regioni e che, a loro volta, possono conferire agli enti locali.

Nel corso dell'analisi delle singole leggi si è avuta cura di individuare gli eventuali poteri sostitutivi (tale disciplina si presta a una lettura di tipo trasversale e può offrire una chiave di lettura sulle modalità di conferimento delle funzioni), di definire la tipologia delle funzioni individuate, di segnalare se la legge non prevede nessun tipo di conferimento o di delega delle funzioni. Assodate le questioni metodologiche si è passati a ripartire il lavoro all'interno del gruppo.

5. *La scheda di rilevazione delle funzioni*

Il gruppo ha poi individuato una scheda di rilevazione funzioni/compiti/attività (vedi Allegato 1).

La scheda è stata redatta con l'obiettivo di catturare tutti i diversi fenomeni reali possibili legati al conferimento di funzioni amministrative agli enti territoriali laziali.

Il conferimento vero e proprio, ossia il passaggio della titolarità di una funzione dalla Regione al comune o alla provincia, costituisce infatti il caso acclarato di applicazione dell'art. 118 Cost., ma non risolve (anzi è poco presente) il novero dei rapporti tra Regione ed enti locali nell'attività amministrativa. Spesso, va detto, la Regione non si spoglia delle proprie funzioni per conferirle agli enti territoriali autonomi, ma si limita a coinvolgere questi ultimi nei procedimenti di adozione o dei regolamenti o degli atti amministrativi regionali, oppure conferiscono solo alcune funzioni (o parti di funzioni) all'interno di un più ampio paniere che rimane di competenza regionale.

In ragione di questa situazione, la scheda di rilevamento delle funzioni è stata redatta in modo da evidenziare tutti questi fenomeni che, tecnicamente non sempre associabili al principio di sussidiarietà tradizionalmente inteso, su di esso hanno un effetto evidente.

Da notare che la scheda in questione è adatta a classificare i diversificati casi presenti nelle leggi regionali che variano dal massimo del decentramento (trasferimento della funzione amministrativa) agli altri casi nei quali la funzione rimane in capo alla Regione, ma l'ente locale partecipa a essa (intese, pareri, piani, programmi, ecc.).

I dati che saranno prodotti dalla classificazione delle norme di legge regionale potranno anche essere rappresentati in forma grafica in modo da fornire anche analisi d'impatto per settore e complessive.

6. *Modelli di governance regionale*

Dall'analisi congiunta dei dati normativi emergono diversi modelli possibili di rapporto tra la Regione e gli enti locali, in una sorta di *climax* ascendente di delega di funzioni ed evidentemente di spostamento di risorse:

- 1) modello regionale con partecipazione degli enti locali (e conseguente conferimento di funzioni);
- 2) modello regionale con conferimento solo di alcune funzioni;
- 3) modello regionale con conferimento di funzioni a soggetti privati;
- 4) modello regionale con attribuzione del compito indifferentemente a enti locali e a soggetti privati (regola del "chi prima arriva, fa");
- 5) modello con il quale la Regione fa tutto da sé.

Questa prevede innanzitutto una definizione sintetica della legge e del regolamento regionale. In secondo luogo, l'individuazione completa delle singole funzioni o delle pluralità di funzioni delegate.

In quarto luogo si sono definiti i soggetti ai quali le funzioni sono delegate: i comuni, le province, la comunità montana, l'unione dei comuni, l'amministrazione generale, gli organi di raccordo o cooperazione, l'ente, l'agenzia regionale, la società regionale, le autonomie funzionali.

Abbiamo inoltre ritenuto opportuno individuare l'eventuale copertura finanziaria nella fonte di attribuzione del compito, specificando se si tratta di trasferimento vincolato, finanziamento su programma, tributo o altro e se è previsto un cofinanziamento da parte dell'ente attributario del compito.

7. Griglia sinottica norme regionali (leggi e regolamenti)

Oltre le attività descritte, il lavoro di organizzazione dei dati ha prodotto una scheda di campionatura che qui di seguito è riportata in allegato, per tutte le leggi dal 2005 al 2010 in tutte le materie, nonché dei regolamenti.

Dette griglie si prestano a essere elaborate su formato elettronico e ad essere consultabili con chiavi di lettura (Allegato 2).

ALLEGATO 1

Scheda rilevazione funzioni/compiti/attività

1. *Funzione/Compito/Attività*

1.1. Definizione sintetica: ...

1.2. Individuazione completa della singola funzione/compito/attività o di una pluralità di funzioni/compiti/attività connessi

2. *Titolo di attribuzione*

2.1. Legge/i n. ... anno ... (se nell'anno di rilevazione è presente solo una legge di modifica o è assente del tutto una normativa, va fatto riferimento agli anni precedenti, fino al 2005)

2.2. Altro atto (non legislativo)

3. *Tipo e modalità della funzione/compito/attività*

3.1. Riserva regionale di funzioni di carattere unitario o conferite dallo Stato alla Regione

3.2. Partecipazione delle autonomie locali, funzionali o sociali all'esercizio di funzioni amministrative regionali

3.3. Delega

3.4. Trasferimento

3.5. Altro (ad es. convenzione)

4. *Carattere della funzione/compito/attività*

4.1. Indifferenziato

4.2. Differenziato (in tal caso, specificare in che modo e se appaiono ragionevoli motivi)

5. *Atti attuativi (regionali o degli enti locali)*

5.1. Regolamenti

5.2. Deliberazioni

5.3. Altro

6. *Riferimenti normativi esterni*

6.1. Normative quadro statali (se esistenti e rilevanti)

6.2. Norme comunitarie

6.3. Norme regionali attuate o innovative

7. *Valutazione sulle dimensioni del compito/attività (sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e proporzionalità)*

7.1. Se si ritiene conferito in maniera globale

- 7.2. Sufficientemente ampia
- 7.3. Parziale
- 7.4. Limitata

8. *Soggetto al quale la funzione/compito/attività è conferita*

- 8.1. Comune
- 8.2. Provincia
- 8.3. Comunità montana
- 8.4. Unione di comuni
- 8.5. Amministrazione regionale
- 8.6. Organi di raccordo o cooperazione
- 8.7. Ente/agenzia regionale (specificare tipo e se a gestione regionale o mista)
- 8.8. Società regionale (specificare tipo e se a gestione mista)
- 8.9. Autonomie funzionali
- 8.10. Altro (soggetti privati o semi-privati)...

Nota: specificare le sottotipologie dei soggetti considerati (es. i comuni con più/meno di *tot* abitanti)

9. *Copertura finanziaria*

- 9.1. eventuale copertura finanziaria nella fonte di attribuzione del compito
- 9.2. specificarne la *tipologia* (trasferimento vincolato, finanziamento su programma, tributo, altro)
- 9.3. specificare se è previsto un *cofinanziamento* da parte dell'ente attributario del compito

10. *Disciplina esercizio della funzione/compito/attività*

- 10.1. Eventuali finalità definite o richiamate dalla legge o altro atto di attribuzione
- 10.2. Eventuali principi e/o criteri e/o modalità, fissati dalla legge o altro atto di attribuzione, che vanno seguiti nell'esercizio della funzione/compito/attività
- 10.3. Precisare se la legge o altro atto di attribuzione richiede la elaborazione di piani e/o programmi per l'esercizio della funzione/compito/attività - Eventuali forme di cooperazione/accordo previste...
- 10.4. Eventuale individuazione Ambito Territoriale Ottimale
- 10.5. Eventuali poteri della Regione sulla attività (approvazione programmi, altro)...
- 10.6. Eventuali forme di controllo regionale, poteri sostitutivi...
- 10.7. Valutazione dell'effettiva autonomia nella gestione del compito/attività consentita dalla normativa

11. *Notizie sull'effettivo esercizio del compito/attività*

11.1. Eventuali documenti/rapporti di monitoraggio previsti dalle leggi

11.2. Eventuali informazioni disponibili...

12. *Note (eventuali)*

ALLEGATO 2

*Scheda con gli atti normativi
Tabelle relative agli anni 2005/2010*

Macrosettore: Ordinamento istituzionale

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
Organi regionali	<i>L.r. n. 6/2006</i> «Istituzione della Consulta regionale per la salute mentale»;	St. reg. art. 75	
	<i>L.r. n. 13/2006</i> «Istituzione e disciplina del consiglio regionale dell'economia e del lavoro abrogazione dell'articolo 22 della legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 e successive modifiche»;	St. reg. art. 71	
	<i>L.r. n. 16/2006</i> «Nuova denominazione, ai sensi dell'art. 70 dello St., dell'organo di revisione contabile»;	St. reg. art. 70	
	<i>L.r. n. 24/2007</i> «Istituzione del comitato di garanzia statutaria»;	St. reg. art. 68	
	<i>L.r. n. 3/2009</i> «Modifiche alla legge regionale 25 novembre 1976, n. 58 (Istituzione della Consulta femminile regionale) e successive modifiche»;	L.r.. n. 58/1976	

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
CAL	<i>L.r. n. 1/2007</i> «Disciplina del consiglio delle autonomie locali»	St. reg. artt. 66-67	
Rapporti internazionali e con l'Ue			
Personale e amministrazione regionale, istituzione di organismi di supporto e istituzione di organi di consulenza	<p><i>L.r. n. 24/2006</i> «Misure di razionalizzazione della spesa relativa al personale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni urgenti per il reclutamento di personale con qualifica dirigenziale»</p> <p><i>L.r. n. 8/2007</i> «Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale».</p> <p><i>L.r. n. 1/2008</i> «Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell'articolo 54 dello St. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti»;</p>	<p>Ll.ss. n. 311/2004 e n. 266/2005 (l.c.)</p> <p>St. reg. art. 55</p> <p>St. reg. art. 54</p>	<p><i>R.r. n. 13/2005</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modificazioni»</p> <p><i>R.r. n. 15/2005</i> «Modifiche ai regolamenti regionali 6 settembre 2002, n. 1 e 8 ottobre 2004, n. 2 e successive modificazioni»</p> <p><i>R.r. n. 16/2005</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modificazioni»</p> <p><i>R.r. n. 17/2005</i> «Norme in materia di affidamento di incarichi individuali di consulenza a soggetti esterni all'amministrazione regionale»</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	L.r. n. 14/2009 «Disposizioni in materia di personale»	L.r. n. 25/1996	<p>R.r. n. 18/2005 «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 e successive modificazioni»</p> <p>R.r. n. 19/2005 «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta) e successive modificazioni»</p> <p>R.r. n. 2/2006 «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta) e successive modificazioni»</p> <p>R.r. n. 3/2007 «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta) e successive modificazioni»</p> <p>R.r. n. 4/2007 «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
			<p>dei servizi della Giunta) e successive modificazioni»</p> <p><i>R.r. n. 10/2007</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta) e successive modificazioni»</p> <p><i>R.r. n. 1/2008</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modifiche»</p> <p><i>R.r. n. 8/2008</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modificazioni»</p> <p><i>R.r. n. 9/2008</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modificazioni»</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
			<p><i>R.r. n. 10/2008</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modificazioni»</p> <p><i>R.r. n. 14/2008</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modifiche. Disposizioni transitorie»</p> <p><i>R.r. n. 23/2008</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modificazioni»</p> <p><i>R.r. n. 24/2008</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modifiche»</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
			<p><i>R.r. n. 25/2008</i> «Modifiche al regolamento regionale 23 luglio 2007, n. 8 (Regolamento del Forum regionale per le politiche giovanili)»</p> <p><i>R.r. n. 26/2008</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modifiche»</p> <p><i>R.r. n. 27/2008</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modifiche»</p> <p><i>R.r. n. 2/2009</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modifiche»</p> <p><i>R.r. n. 3/2009</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Re-</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
			<p>golamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modifiche»</p> <p><i>R.r. n. 8/2009</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modificazioni»</p> <p><i>R.r. n. 12/2009</i> «Modifica al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della giunta regionale) e successive modifiche»</p> <p><i>R.r. n. 14/2009</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modifiche»</p> <p><i>R.r. n. 15/2009</i> «Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
			<p>dei servizi della Giunta regionale) e successive modifiche»</p> <p><i>R.r. n. 19/2009</i> «Modifiche al Regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta) e successive modificazioni»</p> <p><i>R.r. n. 21/2009</i> «Modifiche al Regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e successive modifiche»</p>
Enti locali	<i>L.r. n. 20/2008</i> «Disposizioni per il contenimento della spesa pubblica relativa agli organi delle comunità montane e per il riordino delle comunità montane di cui alla legge regionale 22 giugno 1999, n. 9 (legge sulla montagna) e successive modifiche»	<i>L.s. n. 244/2007</i> (l.c.), l.r. n. 9/1999	<i>R.r. n. 10/2005</i> «Regolamento regionale concernente: Criteri, modalità e limiti per la concessione agli enti locali dei contributi previsti dall'articolo 3, comma 1, lettera a, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 25 (Norme per la conoscenza, il recupero e la valorizzazione della toponomastica regionale)»
Persone giuridiche private			

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
Tecniche e strumenti di conferimento di funzioni amministrative	<p><i>L.r. n. 18/2006</i> «Delega alle province di funzioni e compiti amministrativi in materia di energia. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche»</p> <p><i>L.r. n. 13/2007</i> «Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche»</p>	<p>L.r. n. 14/1999</p> <p>L.r. n. 14/1999</p>	<p><i>R.R. n. 5/2005</i> «Regolamento di attuazione dell'articolo 7 della legge regionale 6 dicembre 2004, n. 17 (Disciplina organica in materia di cave e torbiere e modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 - Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo – e successive modifiche)»</p>
Sussidiarietà orizzontale			
Ogni altra materia inclusi i profili istituzionali dei servizi pubblici e gli enti dipendenti dalla Regione	<p><i>L.r. n. 11/2006</i> «Modifiche alla legge regionale 28 ottobre 2002, n. 37 (Promozione della costituzione di una società per azioni per la progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione a tariffa o a pedaggio della rete autostradale e di infrastrutture di</p>	<p>St. reg. art. 56; l.r. n. 37/2002</p>	<p><i>R.r. n. 12/2007</i> «Disciplina del procedimento di estinzione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 15»</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<p>viabilità a pedaggio nel Lazio). Disposizioni transitorie»</p> <p><i>L.r. n. 5/2007</i> «Disposizioni relative alla società Lazio Service S.p.A.»</p> <p><i>L.r. n. 22/2007</i> «Promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale ai fini della realizzazione di infrastrutture strategiche relative al sistema viario»</p> <p><i>L.r. n. 2/2010</i> «Promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale ai fini dei collegamenti marittimi con le isole pontine denominata Laziomar S.p.A.»</p>	<p>St. reg. art. 56</p> <p>St. reg. art. 56</p> <p>St. reg. art. 56; L.s. n. 166/2009 (l.c.)</p>	<p><i>R.r. n. 5/2008</i> «Disciplina dell’Agenzia Regionale per la Difesa del Suolo ai sensi dell’articolo 8 della legge regionale 1° febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell’articolo 54 dello St. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti)»</p> <p><i>R.r. n. 6/2008</i> «Disciplina dell’Agenzia Regionale per i Parchi ai sensi dell’articolo 8 della legge regionale 1° febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell’articolo 54 dello St. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti)»</p> <p><i>R.r. n. 11/2008</i> «Disciplina dell’Agenzia Regionale per lo Sport ai sensi dell’articolo 8 della legge regionale 1° febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell’articolo 54 dello St. Disposizioni transitorie</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
			<p>relative al riordino degli enti pubblici dipendenti)»</p> <p><i>R.r. n. 13/2008</i> «Disciplina dell’Agenzia regionale Lazio Lavoro ai sensi dell’articolo 8 della legge regionale 1° febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell’articolo 54 dello St. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti)»</p> <p><i>R.r. n. 20/2008</i> «Disciplina dell’Istituto Montecelio, Agenzia Regionale per la Comunicazione e la Formazione, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, lettera e), della legge regionale 1 febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell’articolo 54 dello St. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti)»</p> <p><i>R.r. n. 7/2009</i> «Disciplina dell’alienazione e della gestione dei beni immobili di</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<p>ne urbanistico ambientale e per il risanamento igienico sanitario e paesaggistico di ambiti territoriali individuati dalla regione caratterizzati da gravi fenomeni di abusivismo edilizio. individuazione del primo ambito comprendente il territorio dei comuni di Aprilia, Anzio, Ardea, Nettuno e Pomezia»</p> <p><i>L.r. n. 14/2007</i> «Modifiche all'articolo 16 della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio) e successive modifiche. Disposizioni transitorie»</p> <p><i>L.r. n. 6/2008</i> «Disposizioni regionali in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia»</p> <p><i>L.r. n. 15/2008 (cit.)</i></p> <p><i>L.r. n. 13/2009</i> «Disposizioni per il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti»</p> <p><i>L.r. n. 15/2009</i> «Modifiche alla legge regionale 3 novembre</p>	<p>L.r. n. 38/1999</p> <p>D. lgs. n. 192/2005 (l.c.)</p> <p>D.P.R. n. 380/2001 (l.c.)</p> <p>Ll.rr. n. 55/1976 e n. 11/1997</p>	<p>tuazione della legge regionale 12 settembre 2002, n. 31, concernente l'istituzione del fascicolo del fabbricato»</p> <p><i>R.r. n. 6/2007</i> «Modifiche al regolamento regionale 15 dicembre 2004, n. 3 (Regolamento di disciplina delle procedure per il rilascio delle concessioni di pertinenze idrauliche, aree fluviali, spiagge lacuali e di superfici e pertinenze dei laghi) e successive modifiche»</p> <p><i>R.r. n. 15/2008</i> «Disposizioni attuative e integrative della legge regionale 2 maggio 1995, n. 22 (Definitiva sistemazione delle fasce frangivento in Agro Pontino) e successive modifiche»</p> <p><i>R.r. n. 11/2009</i> «Disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e classificazione degli stabilimenti balneari»</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<p>1976, n. 55 (Nuove disposizioni per agevolare la formazione di strumenti urbanistici comunali abrogazione della legge regionale 7 febbraio 1974, n. 8) e successive modifiche. Abrogazione dell'articolo 45 della legge regionale 22 maggio 1997, n. 11»</p> <p><i>L.r. n. 21/2009</i> «Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale»</p> <p><i>L.r. n. 1/2010</i> «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale) e successive modifiche»</p>	<p>Ll. rr. n. 22/1997, n. 13/2009</p> <p>L.r. n. 21/2009</p>	<p><i>R.r. n. 22/2009</i> «Modifiche al Regolamento regionale 18 aprile 2005, n. 8 (Regolamento regionale per la riduzione e prevenzione dell'inquinamento luminoso)»</p>
Protezione della natura e dell'ambiente	<p><i>L.r. n. 17/2005</i> «Modifiche alla legge regionale 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), come modificata dalla legge regionale 9 dicembre 2004, n. 18 nonché alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sotto-</p>	<p>L.r. n. 12/2004</p>	<p><i>R.r. n. 7a-b-c-d/2005</i> «Regolamento di attuazione dell'articolo 36 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali)»</p> <p><i>R.r. n. 3/2006</i> «Modifiche al regolamento regionale 18 aprile 2005, n. 7 (Regolamento di attua-</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<p>posti a vincolo paesistico) e successive modifiche»</p> <p><i>L.r. n. 19/2005</i> «Modifica alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche»</p> <p><i>L.r. n. 12/2006</i> «Modifiche alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche»</p> <p><i>L.r. n. 6/2007</i> «Interventi straordinari per la riqualificazione urbanistico ambientale e per il risanamento igienico sanitario e paesaggistico di ambiti territoriali individuati dalla regione caratterizzati da gravi fenomeni di abusivismo edilizio. individuazione del primo ambito comprendente il territorio dei comuni di Aprilia, Anzio, Ardea, Nettuno e Pomezia»</p>	<p>L.r. n. 24/2005</p> <p>L.r. n. 24/1998</p> <p>D.P.R. n. 380/2001 (l.c.)</p>	<p>zione dell'articolo 36 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 – Norme in materia di gestione delle risorse forestali)»</p> <p><i>R.r. n. 14/2007</i> «Programma d'azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola»</p> <p><i>R.r. 5/2008 (cit.)</i></p> <p><i>R.r. 6/2008 (cit.)</i></p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<i>L.r. n. 21/2007</i> «Modifica alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche»	L.r. n. 24/1998	
	<i>L.r. n. 21/2008</i> «Istituzione del Parco Naturale regionale Monti Ausoni e Lago di Fondi nonché dell'ente di gestione del suddetto parco»	L.r. n. 29/1997	
	<i>L.r. n. 23/2008</i> «Istituzione della riserva naturale regionale Valle dell'Arcionello»	L.r. n. 29/1997	
	<i>L.r. n. 24/2008</i> «Istituzione della riserva naturale lago di Vico»	L.r. n. 29/1997	
	<i>L.r. n. 5/2009</i> «Modifica alla legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali)»	L.r. n. 29/1997	
	<i>L.r. n. 6/2009</i> «Modifica del perimetro del parco regionale dell'Appia antica»	L.r. n. 66/1988	

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
Viabilità	<i>L.r. n. 11/2006 (cit.)</i> <i>L.r. n. 22/2007 (cit.)</i>		
Trasporti	<i>L.r. n. 9/2007</i> «Modifiche alla legge regionale 26 ottobre 1993, n. 58 (Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea, di cui all'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21) e successive modifiche» <i>L.r. n. 2/2010 (cit.)</i>	L.r. n. 58/1993	
Protezione civile			
Usi civici			
Ogni altra materia e leggi plurisettoriali	<i>L.r. n. 18/2007</i> «Programma straordinario di interventi urgenti nella provincia di Roma per la tutela e lo sviluppo socio-economico ed occupazionale della valle dell'Aniene»		

Macrosettore: Sviluppo economico e attività produttive

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
Artigianato	<p><i>L.r. n. 10/2007</i> «Disciplina generale in materia di artigianato. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 “Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo” e successive modifiche ed a leggi regionali concernenti l’artigianato»</p> <p><i>L.r. n. 14/1999</i></p>		
Professioni	<p><i>L.r. n. 3/2007</i> «Disciplina della professione di accompagnatore di media montagna»</p>	L.r. n. 29/1997	
Industria	<p><i>L.r. n. 18/2007</i> «Programma straordinario di interventi urgenti nella provincia di Roma per la tutela e lo sviluppo socio-economico ed occupazionale della valle dell’Aniene»</p> <p><i>L.r. n. 5/2008</i> «Disciplina degli interventi regionali a sostegno dell’internazionalizzazione delle piccole e medie imprese nel Lazio»</p>		<p><i>R.r. n. 5/2007</i> «Norme relative alla gestione del fondo per l’assistenza ai produttori esteri del settore audiovisivo sulle tematiche IVA di cui all’art. 62 della l.r. 28 aprile 2006, n. 4»</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<p><i>L.r. n. 16/2008</i> «Iniziative ed interventi regionali in favore della promozione del libro, della lettura e delle piccole e medie imprese editoriali del Lazio»</p> <p><i>L.r. n. 8/2009</i> «Norme per favorire l'utilizzazione dei brevetti e la promozione delle conoscenze in materia brevettuale»</p>	St. reg. art. 7	
Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	<p><i>L.r. n. 13/2008</i> «Promozione della ricerca e sviluppo dell'innovazione e del trasferimento tecnologico nella Regione Lazio»</p>	Ll.rr. n. 10/2001 e n. 8/2009	
Trasporto e produzione di energia	<p><i>L.r. n. 18/2006</i> «Delega alle province di funzioni e compiti amministrativi in materia di energia. modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche»</p>		
Miniere e risorse geotermiche			

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
Commercio, fiere e mercati	<p><i>L.r. n. 21/2006</i> «Disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Modifiche alle leggi regionali 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e 18 novembre 1999, n. 33 (Disciplina relativa al settore del commercio) e successive modifiche»</p> <p><i>L.r. n. 2/2008</i> «Norme per il contenimento dei prezzi al consumo»</p> <p><i>L.r. n. 19/2008</i> «Modifiche a disposizioni legislative in materia di attività produttive di cui alle leggi regionali 18 novembre 1999, n. 33, 28 aprile 2006, n. 4, 29 novembre 2006, n. 21, e successive modifiche»</p>	<p>Ll.rr. n. 14/1999 e n. 33/1999</p> <p>L.r. n. 33/1999</p> <p>L.r. n. 33/1999, n. 4/2006, n. 21/2006</p>	<p><i>R.r. n. 6/2006</i> «Disposizioni attuative dell'articolo 113 della legge regionale 28 aprile 2006, n. 4 relativo agli interventi regionali per la valorizzazione e il potenziamento dei centri commerciali naturali»</p> <p><i>R.r. n. 12/2008</i> «Nuove norme relative ai centri commerciali naturali in attuazione ed integrazione dell'articolo 113 della legge regionale 28 aprile 2006 n. 4 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio finanziario 2006)»</p> <p><i>R.r. n. 1/2009</i> «Disposizioni attuative e integrative della legge regionale 29 novembre 2006, n. 21 ("Disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Modifiche alle leggi regionali 6 agosto 1999, n. 14 Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e 18 novembre 1999, n. 33 "Di-</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
			disciplina relativa al settore del commercio” e successive modifiche) e successive modifiche»
Turismo	<p><i>L.r. n. 19/2006</i> «Disposizioni per la valorizzazione culturale, turistica e ambientale della via francigena e degli altri itinerari culturali regionali riconosciuti da parte del Consiglio d’Europa»</p> <p><i>L.r. n. 13/2007</i> «Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche»</p> <p><i>L.r. n. 12/2008</i> «Interventi di promozione in occasione della celebrazione dell’anno paolino»</p> <p><i>L.r. n. 25/2009</i> «Disposizioni per la tutela e la regolamentazione dei campeggi e soggiorni socio-educativi e didattici nel territorio della Regione Lazio»</p>	Ll.rr. n. 8/2002 e n. 27/1990	<p><i>R.r. n. 16/ 2008</i> «Disciplina delle Strutture Ricettive Extralberghiere»</p> <p><i>R.r. n. 17/2008</i> «Disciplina delle Strutture Ricettive Alberghiere»</p> <p><i>R.r. n. 18/2008</i> «Disciplina delle Strutture Ricettive all’aria aperta»</p> <p><i>R.r. n. 19/2008</i> «Disciplina delle Agenzie di viaggi e turismo. Elenco regionale delle agenzie sicure. Elenco regionale delle Associazioni e degli altri Enti senza scopo di lucro operanti a livello nazionale»</p> <p><i>R.r. n. 4/2009</i> «Modifica al regolamento regionale 24 ottobre 2008, n. 16 (Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere)»</p> <p><i>R.r. n. 5/ 2009</i> «Modifica al regolamento regionale 24 ot-</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
			<p>tobre 2008, n. 17 (Disciplina delle strutture ricettive alberghiere)»</p> <p>R.r. n. 6/2009 «Modifica al regolamento regionale 24 ottobre 2008, n. 18 (Disciplina delle strutture ricettive all'aria aperta)»</p> <p>R.r. n. 11/2009 «Disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e classificazione degli stabilimenti balneari»</p> <p>R.r. n. 16/2009 «Modifiche al regolamento regionale 24 ottobre 2008, n. 17 (Disciplina delle strutture ricettive alberghiere) come modificato dal regolamento regionale 21 aprile 2009, n.5 (Modifica al regolamento regionale 24 ottobre 2008, n. 17)»</p> <p>R.r. n. 17/2009 «Modifiche al regolamento regionale 24 ottobre 2008, n. 18 (Disciplina delle strutture ricettive all'aria aperta), come modificato dal regolamento</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
			regionale 29 aprile 2009, n. 6 (Modifica al regolamento regionale 24 ottobre 2008, n. 18)» <i>R.r. n. 18/2009</i> «Modifiche al regolamento regionale 24 ottobre 2008, n. 16 (Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere) come modificato dal regolamento regionale 21 aprile 2009, n. 4 (Modifica al regolamento regionale 24 ottobre 2008, n. 16)»
Agricoltura e foreste	<i>L.r. n. 1/2006</i> «Istituzione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità» <i>L.r. n. 14/2006</i> «Norme in materia di agriturismo e turismo rurale 15/2006» <i>L.r. n. 17/2006</i> «Disciplina regionale relativa al programma d'azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola e all'utilizzazione agroeconomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e di talune acque reflue. Modifiche alla legge	D.lgs. n. 228/2001; Ll.rr. n. 40/1999 e n. 21/2001	<i>R.r. n. 5/2006</i> «Disciplina dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità» <i>R.r. n. 14/2007</i> «Programma d'azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola» <i>R.r. n. 9/2007</i> «Disposizioni attuative ed integrative della l.r. 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di agriturismo e turismo rurale) relative all'agriturismo» <i>R.r. n. 13/2009</i> «Disposizioni attuative ed integrative della

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<p>regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche»</p> <p><i>L.r. n. 28/2008</i> «Interventi regionali per la promozione dei mercati riservati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli»</p> <p><i>L.r. n. 29/2008</i> «Norme sulle organizzazioni di produttori agricoli, sugli accordi regionali per l'integrazione delle filiere e sulle filiere corte»</p> <p><i>L.r. n. 1/2009</i> «Disposizioni urgenti in materia di agricoltura»</p> <p><i>L.r. n. 19/2009</i> «Divulgazione e comunicazione in ambito agricolo, agroalimentare e forestale per l'innovazione e lo sviluppo integrato delle zone rurali della regione»</p>	<p>Ll.rr. n. 39/1975, n. 82/1988, n. 17/1995, n. 40/1996, n. 21/2001, n. 30/2003</p>	<p>l.r. 19 marzo 2008, n. 4 (Disposizioni per lo sviluppo sostenibile e la valorizzazione delle attività professionali della pesca e dell'acquacoltura), relative agli impianti di acquacoltura marina in siti costieri riparati»</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
Caccia, pesca e itticoltura	<i>L.r. n. 4/2008</i> «Disposizioni per lo sviluppo sostenibile e la valorizzazione delle attività professionali della pesca e dell'acquacoltura»	D.lgs. n. 226/2001	<i>R.r. n. 13/2009</i> «Disposizioni attuative ed integrative della legge regionale 19 marzo 2008, n. 4 (Disposizioni per lo sviluppo sostenibile e la valorizzazione delle attività professionali della pesca e dell'acquacoltura), relative agli impianti di acquacoltura marina in siti costieri riparati»
Aziende di credito a carattere regionale			
Altro	<i>L.r. n. 20/2009</i> «Disposizioni per la diffusione dell'altra economia nel Lazio»		

Macrosettore: Servizi alla persona e alla comunità

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
Tutela della salute	<i>L.r. n. 2/2006</i> «Disciplina transitoria degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico non trasformati in fondazioni ai sensi del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288»	D.lgs. n. 288/2003	

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<p><i>L.r. n. 6/2006</i> «Istituzione della Consulta regionale per la salute mentale»</p> <p><i>L.r. n. 20/2006</i> «Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza»</p> <p><i>L.r. n. 12/2007</i> «Legge di variazione di bilancio in materia di spesa sanitaria»</p> <p><i>L.r. n. 23/2007</i> «Istituzione della giornata regionale della prevenzione della vaccinazione»</p> <p><i>L.r. n. 9/2008</i> «Disposizioni in materia di prevenzione delle malattie dentarie»</p> <p><i>L.r. n. 30/2008</i> «Istituzione del servizio gratuito di teleassistenza e telesoccorso sanitari per anziani, per i disabili portatori di handicap grave e per gli ammalati cronici non ospedalizzati»</p> <p><i>L.r. n. 9/2009</i> «Norme per la disciplina dei distratti socio sanitari montani»</p>	<p>L.s. n. 328/2000; l.r. n. 38/1996</p> <p>L.s. n. 328/2000</p>	

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<i>L.r. n. 10/2009</i> «Disposizioni in materia di alimentazione consapevole e di qualità nei servizi di ristorazione collettiva per minori»		
Alimentazione	<i>L.r. n. 10/2009</i> «Disposizioni in materia di alimentazione consapevole e di qualità nei servizi di ristorazione collettiva per minori»		
Servizi sociali e assistenza	<p><i>L.r. n. 4/2006</i> «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006»</p> <p><i>L.r. n. 20/2006</i> «Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza»</p> <p><i>L.r. n. 7/2007</i> «Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio»</p> <p><i>L.r. n. 15/2007</i> «Assestamento e variazione del bilancio di previsione della regione Lazio per l'anno finanziario 2007»</p> <p><i>L.r. n. 20/2007</i> «Promozione degli strumenti di partecipazione istituzionale</p>	<p>Ll.ss. n. 285/1997 e n. 176/1991</p>	<p><i>R.r. n. 8/2007</i> «Forum regionale per le politiche giovanili»</p> <p><i>R.r. n. 12/2007</i> «Disciplina del procedimento di estinzione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ai sensi dell'art. 10 della l.r. n. 15/2007»</p> <p><i>R.r. n. 13/2007</i> «Disposizioni relative alle procedure per la richiesta ed il rilascio dell'accreditamento istituzionale, in attuazione dell'articolo 13, comma 3, della legge regionale 3 marzo 2003, n. 4»</p> <p><i>R.r. n. 9/2009</i> «Disposizioni attuative e integrative della</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<p>delle giovani generazioni nella vita politica e amministrativa locale»</p> <p><i>L.r. n. 26/2007</i> «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008»</p> <p><i>L.r. n. 10/2008</i> «Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati»</p> <p><i>L.r. n. 17/2008</i> «Norme in materia di inserimento al lavoro delle persone con disabilità»</p> <p><i>L.r. n. 26/2008</i> «Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare»</p> <p><i>L.r. n. 27/2008</i> «Modifiche alla deliberazione legislativa approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 10 dicembre 2008 concernente: "Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare"»</p>	<p>St. reg.</p> <p>L.s. n.68/1999</p> <p>L.s. n. 54/2006</p>	<p>legge regionale 20 marzo 2009, n. 4 (Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati)»</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<p><i>L.r. n. 24/2009</i> «Disposizioni per favorire l'uso sociale dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata. Istituzione dell'Agenzia regionale»</p> <p><i>L.r. n. 27/2009</i> «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 2003, n. 19 (Norme per il diritto al lavoro delle persone disabili. modifiche all'articolo 28 della legge regionale 7 agosto 1998, n. 38»</p>	St.reg. art. 54, l.s. n. 575/1965	
Istruzione scolastica e universitaria	<i>L.r. n. 7/2008</i> «Nuove disposizioni in materia di diritto agli studi universitari»	Ll.rr. n. 25/2003, n. 2/2004, n. 9/2005, n. 4/2006	
Formazione professionale	<p><i>L.r. n. 9/2006</i> «Disposizioni in materia di formazione nell'apprendistato»</p> <p><i>L.r. n. 23/2009</i> «Disposizioni in materia di formazione sanitaria di primo soccorso degli operatori del trasporto pubblico locale»</p>	D.lgs. n. 276/2003	<i>R.r. n. 7/2007</i> «Regolamento di attuazione della legge regionale 10 agosto 2006, n. 9 (Disposizioni in materia di formazione nell'apprendistato)»
Lavoro	<i>L.r. n. 16/2007</i> «Disposizioni dirette alla tutela del lavoro, al contrasto e all'e-	St. reg. art. 6	<i>R.r. n. 7/2008</i> «Regolamento di attuazione ed integrazione della legge re-

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<p>mersione del lavoro non regolare»</p> <p><i>L.r. n. 4/2009</i> «Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati»</p> <p><i>L.r. n. 27/2009</i> «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 2003, n. 19 (Norme per il diritto al lavoro delle persone disabili. Modifiche all'articolo 28 della legge regionale 7 agosto 1998, n. 38 "Organizzazione delle funzioni regionali e locali in materia di politiche attive per il lavoro"). Abrogazione dell'articolo 229 della legge regionale 10 maggio 2001, n. 10 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2001"»</p> <p><i>L.r. n. 28/2009</i> «Misure a sostegno dell'occupazione e del reinserimento nel mondo del lavoro per coloro che hanno superato i quaranta anni di età»</p>	<p>St. reg. artt. 6-7</p> <p>Ll.rr. n. 10/2001, 19/2003</p>	<p>regionale 18 settembre 2007, n. 16 (Disposizioni dirette alla tutela del lavoro, al contrasto e all'emersione del lavoro non regolare»</p> <p><i>R.r. n. 9/2009</i> «Disposizioni attuative e integrative della legge regionale 20 marzo 2009, n. 4 (Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati)»</p>

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
Previdenza complementare e integrativa			
Beni e attività culturali	<p><i>L.r. n. 19/2006 (cit.)</i></p> <p><i>L.r. n. 8/2008</i> «Partecipazione della Regione alla Fondazione cinema per Roma»</p> <p><i>L.r. n. 12/2008 (cit.)</i></p> <p><i>L.r. n. 16/2008 (cit.)</i></p> <p><i>L.r. n. 17/2007</i> «Modifiche alle leggi regionali 10 luglio 1978, n. 32 (Attività di promozione culturale della Regione Lazio) e 28 aprile 2006, n. 4 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006)»</p> <p><i>L.r. n. 18/2009</i> «Interventi per la valorizzazione ad uso pubblico del patrimonio artistico e archivistico non statale»</p> <p><i>L.r. n. 26/2009</i> «Disciplina delle iniziative regionali di promozione della conoscenza del patrimonio e delle attività culturali del Lazio»</p>	<p>L.r. n. 73/1983</p> <p>Ll.rr. n. 32/1978 e n. 4/2006</p> <p>St. reg. artt. 7-9</p>	<p>R.r. n. 16/2007 «Regolamento regionale di attuazione ed integrazione dell'articolo 60 della legge regionale 28 aprile 2006, n. 4 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 - art. 11 l.r. 20 novembre 2001, n. 25) e successive modifiche, relativo all'autorizzazione all'esercizio cinematografico»</p>
Ricerca scientifica e tecnologica			

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
Ordinamento della comunicazione			
Spettacolo	<i>L.r. n. 8/2008 (cit.)</i>		
Sport	<i>L.r. n. 11/2009</i> «Interventi per la promozione, il sostegno e la diffusione della sicurezza nello sport»	Ll.rr. n. 15/2002 e n. 24/1997	
Edilizia popolare	<i>L.r. n. 11/2007</i> «Misure urgenti per l'edilizia residenziale pubblica» <i>L.r. n. 21/2009 (cit.)</i> <i>L.r. n. 1/2010 (cit.)</i>	Ll.rr. n. 27/2006 e n. 12/1999	<i>R.r. n. 2/2008</i> «Modifiche al regolamento regionale 20 settembre 2000, n. 2 (Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge regionale 6 agosto 1999, n. 12) e successive modifiche. Disposizione transitoria» <i>R.r. n. 4/2008</i> «Modifiche al regolamento regionale 20 settembre 2000, n. 2 (Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge regionale 6 agosto 1999, n. 12) e successive modi-

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
			<p>fiche. Disposizione transitoria»</p> <p><i>R.r. n. 22/2008</i> «Modifiche al Regolamento Regionale 20 settembre 2000, n. 2 (Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della Legge Regionale 6 agosto 1999, n. 12) e successive modifiche. Disposizione transitoria»</p>
Politica di sicurezza			
Spesa sanitaria	<i>L.r. n. 12/2007</i> «Legge di variazione di bilancio in materia di spesa sanitaria»	St. reg.	
Altro	<i>L.r. n. 25/2008</i> «Promozione ed attuazione delle iniziative per favorire i processi di disarmo e la cultura della pace»		

Macrosettore: Finanze e tributi

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
Bilancio	<p><i>L.r. n. 16/2005</i> «Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2005»</p> <p><i>L.r. n. 18/2005</i> «Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 2006»</p> <p><i>L.r. n. 3/2006</i> «Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2004»</p> <p><i>L.r. n. 4/2006</i> «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (art. 11 legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)»</p> <p><i>L.r. n. 5/2006</i> «Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2006»</p> <p><i>L.r. n. 10/2006</i> «Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2006»</p>		

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<p><i>L.r. n. 26/2006</i> «Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2005»</p> <p><i>L.r. n. 28/2006</i> «Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007»</p> <p><i>L.r. n. 2/2007</i> «Legge di variazione al bilancio 2007 connessa all'attuazione del piano di rientro di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 66 del 12 febbraio 2007»</p> <p><i>L.r. n. 12/2007 (cit.)</i></p> <p><i>L.r. n. 15/2007</i> «Assestamento e variazione del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2007»</p> <p><i>L.r. n. 25/2007</i> «Rendiconto generale della regione Lazio per l'esercizio finanziario 2006»</p> <p><i>L.r. n. 27/2007</i> «Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2008»</p>		

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<p><i>L.r. n. 3/2008</i> «Variazione al bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio 2008»</p> <p><i>L.r. n. 14/2008</i> «Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio»</p> <p><i>L.r. n. 22/2008</i> «Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007»</p> <p><i>L.r. n. 32/2008</i> «Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2009»</p> <p><i>L.r. n. 17/2009</i> «Variazione al bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2009»</p> <p><i>L.r. n. 22/2009</i> «Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio»</p> <p><i>L.r. n. 29/2009</i> «Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2008»</p>		

<i>Ambiti materiali</i>	<i>Leggi regionali</i>	<i>Riferimenti normativi</i>	<i>Regolamenti regionali</i>
	<i>L.r. n. 32/2009</i> «Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2010»		
Finanza	<i>L.r. n. 24/2006 (cit.)</i> <i>L.r. n. 27/2006</i> «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007 (art. 11, l.r. 20 novembre 2001, n. 25)» <i>L.r. n. 26/2007</i> «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008 (art. 11, l.r. 20 novembre 2001, n. 25)» <i>L.r. n. 31/2008</i> «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2009 (art. 11, l.r. 20 novembre 2001, n. 25)» <i>L.r. n. 31/2009</i> «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2010 (art. 11 l.r. 20 novembre 2001, n. 25)»		<i>R.r. n. 4/2006</i> «Disciplina del processo di partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione»
Tributi			
IRAP	<i>L.r. n. 22/2006</i> «Disposizioni urgenti in materia di imposta regionale sulle attività produttive».	D.lgs. n. 446/1997, l.r. n. 34/2001.	

Il Cal e le istituzioni della sussidiarietà nel sistema laziale degli enti locali

Alessandro Sterpa

1. *Premessa*

Ai fini della valutazione dell'applicazione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento regionale, occorre valutare anche la portata delle norme che riguardano l'organizzazione istituzionale dell'ente, nonché le caratteristiche del sistema regionale degli enti territoriali.

In questo senso, dunque, occorre sottoporre a valutazione anche la normativa vigente relativa al Consiglio delle autonomie locali, con riguardo alla composizione e al ruolo, nonché valutare le norme sull'ineleggibilità e sull'incompatibilità degli eletti in Regione per capire se la conservazione di un doppio ruolo come eletto regionale e locale sia benefica o meno per l'applicazione del principio di sussidiarietà come delineato in Costituzione.

Inoltre, occorre definire i dati quantitativi del sistema laziale degli enti locali, caratterizzato da una estrema frammentazione e da un evidente squilibrio territoriale.

2. *Il Consiglio delle autonomie locali del Lazio*

L'art. 7 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha aggiunto all'art. 123 della Costituzione il quarto comma che recita:

In ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

La previsione costituzionale del Consiglio delle autonomie locali, Cal, è volta a garantire al sistema delle autonomie una presenza visibile, stabile e continuativa nel contesto delle istituzioni regionali.

Si è così introdotto in Costituzione un modello di relazione centro-periferia basato su un rapporto diretto tra le Regioni e gli enti locali e si è ribadita la necessità che questi rafforzassero la collaborazione e il dialogo, resi an-

cora più rilevante dall'impostazione dei rapporti tra Regioni ed enti locali designata dalla legge cost. n. 3 del 2001.

Del cammino evolutivo compiuto fin qui dagli organi di raccordo tra i differenti livelli di governo, il Consiglio delle autonomie locali rappresenta la tappa finale, quantomeno sotto il profilo temporale e sotto quello della gerarchia delle fonti: cronologicamente è l'ultimo organo di raccordo istituito, poiché è stato introdotto nell'ordinamento giuridico italiano soltanto nel 2001 (quando – com'è noto – l'art. 7 legge cost. n. 3 ne prevede la disciplina da parte degli statuti regionali ordinari aggiungendo un comma all'art. 123 Cost.), ed è l'unico organo di raccordo ad essere previsto dalla Costituzione.

La norma dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost. conferisce così al Consiglio delle autonomie locali quella dignità costituzionale che ben si confà a un organo che rappresenta la proiezione istituzionale di importanti principi, quali quello della leale collaborazione e quello della parità tra gli enti territoriali dotati di autonomia politica (art. 114 Cost.).

Se in generale gli organi di raccordo tra i differenti livelli di governo presenti nell'ordinamento giuridico italiano esprimono il principio di leale collaborazione, nel Consiglio delle autonomie locali tale principio sembra essere ipostatizzato in una particolare accezione, indubbiamente attenta al versante locale delle relazioni tra la Regione e gli enti locali¹.

Dal quadro delineato dalla riforma del Titolo V è emersa la necessità di rafforzare le sedi istituzionali in cui, in via cooperativa, si determinano funzioni e poteri dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. È in questo contesto di rivalutazione delle relazioni interistituzionali e di ristrutturazione delle rappresentanze relative ai diversi livelli di governo che si è collocata l'istituzione di un nuovo organo costituzionale di rappresentanza degli enti locali nel sistema di governo regionale.

Il Consiglio delle autonomie locali anche se rappresenta una novità sul piano costituzionale, era ben noto nella legislazione regionale preesistente.

L'ultimo comma dell'art. 123 Cost. rappresenta una norma che può essere qualificata come una "disposizione di bilancio": disposizione volta cioè a recepire a livello costituzionale riforme già realizzate in via legislativa².

¹ M. COSULICH, *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regione ed enti locali: un possibile modello?*, tratto dalla Relazione al Convegno di Alessandria dell'8 maggio 2009 su "Comuni e Province in Italia e in Francia", in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 1.

² T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 6 del 2001, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, p. 1059.

Si tratta di una previsione costituzionale che non ha carattere completamente innovativo poiché codifica una realtà istituzionale già presente nella quasi totalità delle Regioni che avevano autonomamente individuato già prima della riforma del Titolo V degli organismi di rappresentanza degli enti locali, variamente denominati e altrettanto diversificati sul piano dei compiti e delle attribuzioni, ma tutti accomunati dalla volontà di garantire una stabile sede istituzionale di confronto tra i livelli territoriali di governo: per lo più questi organi furono denominati Conferenze Regioni-enti locali.

L'esperienza normativa preesistente è riconducibile al d.P.R. n. 616 del 1977 in cui già era prevista la partecipazione degli enti locali alla programmazione regionale. Detta visione parziale rimase tale anche con l'adozione del quarto comma dell'art. 3 della legge 142 del 1990 che limitava la partecipazione degli enti locali ai soli procedimenti programmatori, così come parziale fu la scelta fatta dalla prima legge Bassanini, dove si prevedeva una generica necessità di "sentire" gli enti locali da parte delle Regioni prima di procedere a trasferimenti di funzioni (art. 4, comma primo, legge n. 59 del 1997). È solo con l'art. 3 del d.lgs. n. 112 del 1998 che la generica partecipazione prevista dalla normativa si consolidò e assunse una forma istituzionale, poiché la norma in questione prevede l'adozione in sede regionale di «strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze», così come poi fu ripreso dall'art. 4, comma quinto, del Tuel d.lgs. n. 267 del 2000³.

La norma costituzionale relativa al Consiglio delle autonomie locali si colloca dunque come un momento conclusivo di questo percorso normativo.

Se dall'art. 123, ultimo comma, Cost. si desume l'obbligo per le Regioni di disciplinare e istituire il Consiglio delle autonomie locali, molto scarse sono le indicazioni ulteriori ricavabili dalla disposizione in esame in ordine alla sua collocazione istituzionale nel sistema di governo regionale, alla sua composizione e alle sue funzioni. Per questa ragione, la previsione contenuta nell'art. 7 della legge cost. n. 3 del 2001 ha suscitato immediatamente delle perplessità in dottrina, poiché le indicazioni che si possono trarre sulla fisionomia del Cal non sono univoche come confermato dagli orientamenti prevalenti espressi dalla dottrina.

³ L'art. 4, commi 4 e 5, prevede che: «La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile. // 5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze».

Occorre subito chiedersi quale sia la portata della previsione costituzionale relativa alla disciplina statutaria del Consiglio delle autonomie locali, in modo da definire gli spazi di intervento del legislatore e dello Statuto regionali.

Per quanto attiene alla disciplina statutaria riguardo al Consiglio delle autonomie locali, l'attribuzione di competenza contenuta nell'art. 123, comma quarto, Cost. individua sicuramente una riserva di statuto. Ne segue che la regolazione regionale dell'organo in esame dovrà essere allocata necessariamente nello Statuto regionale, essendo quindi insufficiente una disciplina unicamente legislativa (come quella prevista nelle Regioni italiane prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001).

La riforma ha sancito a carico dei legislatori statutari l'inderogabile obbligo giuridico di dettare una apposita regolamentazione del Consiglio delle autonomie locali. Mentre la previsione dei precedenti organi di raccordo era realizzata tramite disciplina legislativa, ora la regolazione regionale del Consiglio delle autonomie locali deve essere allocata esclusivamente nello Statuto regionale.

Circa la natura della riserva in questione, occorre chiedersi se qualificarla come assoluta o relativa.

Appare difficile configurarla come assoluta, anche considerata la notevole tecnicità di una serie di profili, come ad es. il sistema di elezione del Consiglio delle autonomie. Se è dunque preferibile ricostruire la riserva di statuto sul punto in esame come relativa, rimane il fatto che le disposizioni statutarie in materia – a meno di non svuotare del tutto di senso la prescrizione di cui all'art. 123, comma quarto, Cost. – dovranno regolare l'organo in questione in maniera sufficientemente compiuta, individuandone la composizione, le funzioni e le regole fondamentali di funzionamento. C'è poi da chiedersi se una eventuale disciplina ulteriore possa essere adottata con legge ordinaria regionale, o se essa, viceversa, non debba essere rimessa ad un atto adottato con la partecipazione degli enti locali chiamati a comporre il Consiglio delle autonomie locali⁴.

La fonte statutaria è tenuta a contenere i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento del Consiglio, tuttavia rimane a ciascuna Regione largo margine nella determinazione sia della sua composizione che dei suoi compiti, per questo l'integrazione della disciplina legislativa è necessaria.

In ogni caso, si tratta di un organo costituzionalmente necessario.

Il primo effetto della disposizione costituzionale "*lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali*" è la trasformazione in contenuto necessario di quello che in precedenza era un mero contenuto eventuale dello Statuto regionale. Se prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 le Regioni potevano introdurre nei loro Statuti il Consiglio delle autonomie locali, dopo il 18 ottobre 2001 esse debbono farlo⁵.

⁴ M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni: verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna 2002, p. 367.

⁵ T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, cit., p. 1070.

La riforma ha sancito a carico dei legislatori statutari l'inderogabile obbligo giuridico di dettare una apposita regolamentazione del Consiglio delle autonomie locali.

Secondo la dottrina,

il dato che esso deve essere disciplinato dallo Statuto regionale, che esso costituisce un contenuto necessario dello Statuto e che esso deve inserirsi nell'organizzazione della Regione, induce a ritenere che l'art. 7 della l. cost. n. 3 del 2001 abbia modificato l'art. 121 Cost. secondo lo schema dell'abrogazione (parziale) tacita: con la conseguenza che l'elenco degli organi regionali necessari sarebbe ora desumibile non più dal solo art. 121, comma I, Cost., ma dal combinato disposto di tale disposizione con l'art. 123, ultimo comma, Cost⁶.

Da questo punto di vista, la legge cost. n. 3 del 2001 ha previsto un quarto organo necessario nell'organizzazione politica regionale e ha al tempo stesso imposto un ulteriore vincolo di omogeneità nazionale alla disciplina statutaria, riducendo il novero delle scelte perseguibili dallo Statuto⁷.

Parte della dottrina riteneva l'obbligo imposto alle Regioni di istituire il Consiglio delle autonomie locali con funzioni consultive una vera e propria limitazione della loro autonomia statutaria; il legislatore costituzionale, prevedendo un simile obbligo, sembrava compiere un passo indietro rispetto all'ampio riconoscimento di spazi di autogoverno da parte della legge costituzionale n. 1 del 1999⁸. È vero che in assenza di una simile disposizione le Regioni avrebbero ugualmente potuto disciplinare nello Statuto un simile organismo, magari dotandolo anche di funzioni più incisive (ma forse solo consultive), ma è anche vero che avrebbero potuto prevedere formule diverse di raccordo con gli enti locali. Le Regioni, infatti, in assenza di una simile disposizione, sarebbero state libere di non disciplinare nei propri Statuti degli organismi rappresentativi degli enti locali, continuando a prevederne la disciplina con legge oppure scegliendo anche differenti sedi di confronto meno capaci di garantire il sistema degli enti locali.

Secondo un'altra parte della dottrina è da ritenersi positivo il fatto che il legislatore avesse previsto l'introduzione nello Statuto regionale di un organismo di garanzia per la rappresentanza degli enti locali per concretizzare

⁶ M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni: verso le Costituzioni regionali?*, cit., p. 358.

⁷ G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano 2001, p. 398.

⁸ Sull'ipotesi di restringimento della potestà statutaria delle Regioni a opera della previsione in parola, cfr. A. FERRARA, *Intervento*, in *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, a cura di A. Ferrara e L.R. Sciumbata, Giuffrè, Milano 2001, pp. 72-74.

una maggiore cooperazione tra Regioni ed enti locali, fattore fondamentale per l'attuazione del nuovo riparto di competenze delineato dalla riforma del Titolo V, anche se questo implica, in qualche modo, una limitazione dell'autonomia statutaria⁹.

Il dato non incoraggiante per la Regione Lazio è che il Cal è stato istituito solo con la l.r. n. 1 del 2007, l'elezione della componente elettiva è avvenuta solo nel febbraio 2009 e l'inizio delle sue attività solo nel luglio dello stesso anno, ossia a pochi mesi dalla fine della VIII legislatura.

Riguardo la natura del Consiglio delle autonomie locali, la disposizione lo qualifica come "organo" ma senza precisare se sia da ricondurre alla Regione ovvero sia un organismo esclusivamente rappresentativo degli enti locali.

In favore del secondo senso si è espressa parte della dottrina ritenendo che ne fosse prova il dato formale che l'art. 121, comma primo, Cost. non era stato oggetto di revisione a opera della legge cost. n. 3 del 2001 e continuava a elencare come organi della Regione unicamente il Consiglio, la Giunta e il Presidente di quest'ultima¹⁰. Nel senso di ritenerlo un organo della Regione si esprime un'altra parte della dottrina facendo riferimento al dato che esso deve essere disciplinato dallo Statuto regionale del quale costituisce un contenuto necessario.

La riforma lascia inoltre aperta la via a due diverse ipotesi per quanto riguarda la diversa collocazione del Consiglio delle autonomie locali; esso, infatti, potrebbe essere un organismo che affianca la Giunta regionale o il Consiglio regionale.

La prima ipotesi richiama il modello delle "Conferenze", praticato a livello statale a partire dalla istituzione, nel 1983, della Conferenza Stato-Regioni, mentre la seconda delinea una sorta di "seconda camera" regionale.

Rispetto alle due alternative l'art. 123, comma quarto, Cost. non ha operato una scelta. Dalla disposizione costituzionale ora citata si desumono due indicazioni che muovono ognuna in direzione di uno dei due modelli sopra ricordati: il nome (Consiglio) che pare evocare una "seconda camera" regionale e le funzioni (di consultazione) che lasciano trasparire una preferenza per il modello "conferenza".

Se la Regione avesse deciso di collocare il Consiglio delle autonomie locali accanto alla Giunta regionale, l'organismo si sarebbe configurato come una Conferenza Regione-enti locali, ossia come uno strumento di raccordo

⁹ G. MARCHETTI, *Le autonomie locali tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano 2002, pp. 190-191.

¹⁰ E. BALBONI, *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della costituzione: temi rilevanti e profili comparati*, materiali della Commissione di studio e atti del Seminario (Roma, 29 marzo 2001), Giuffrè, Milano 2001, p. 8.

tra gli esecutivi della Regione, da un lato, e degli enti locali, dall'altro; era – d'altronde – quanto avvenuto nella gran parte delle Regioni che avevano istituito organi misti presieduti dal Presidente della Giunta regionale.

Se invece, al contrario, la Regione avesse deciso di affiancare l'organo al Consiglio regionale, in questo caso esso si sarebbe configurato come una sorta di “seconda camera regionale” con la possibilità di partecipare al procedimento legislativo regionale; in tal caso, però, sarebbe venuto meno il ruolo di concertazione tipico del Consiglio delle autonomie locali, poiché le assemblee legislative non possono essere luoghi di concertazione. Tale ipotesi, peraltro, avrebbe fatto sorgere dei dubbi di legittimità costituzionale alla luce dell'art. 121, comma secondo, Cost., il quale non prevede una struttura bicamerale del Consiglio regionale e contiene una riserva costituzionale a questo della potestà legislativa. La Costituzione impedisce, quindi, l'istituzione di organismi che in qualche modo incidano sull'esclusiva spettanza della funzione legislativa al Consiglio regionale, in quanto ciò sarebbe possibile solo attraverso una revisione dell'art. 121 Cost.¹¹.

Se da un lato la dottrina perveniva alla conclusione di escludere decisamente la possibilità da parte delle Regioni di istituire “seconde camere regionali”, rappresentative degli enti locali, dall'altro lato, non escludeva la possibilità di prevedere l'intervento del Cal nel procedimento legislativo, prevedendo procedure aggravate per l'adozione di alcuni atti che avrebbero potuto incidere sull'autonomia degli enti locali. In altri termini, si può ritenere che l'art. 121, comma secondo, Cost. se da un lato assegna al Consiglio regionale la potestà legislativa, dall'altro non esclude forme di partecipazione delle autonomie locali al procedimento legislativo regionale attraverso il Consiglio delle autonomie locali.

Questi dati appaiono comunque sufficienti a escludere che il Consiglio delle autonomie locali sia una nozione giuridica presupposta, che cioè l'art. 123, comma quarto, Cost. abbia inteso cristallizzare una delle due forme di raccordo tra Regione ed enti locali previste dalla legislazione regionale vigente al momento dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001. Dalle disposizioni in commento è dunque possibile desumere solo alcune indicazioni minimali: l'obbligo di istituire un organo denominato Consiglio delle autonomie; l'attribuzione ad esso della funzione di consultazione tra Regione ed enti locali. Il resto è rimesso all'autonomia statutaria regionale¹².

Non essendo passibile di una interpretazione univoca il dettato costituzionale ciò che appare probabile è che il legislatore costituzionale abbia preferito una interpretazione il più possibile aperta della disposizione co-

¹¹ Si veda la bozza di Statuto regionale redatta da Baldassarre, Chiappetti e Corasaniti.

¹² M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni: verso le Costituzioni regionali?*, cit., pp. 360-361.

stituzionale che conseguentemente non impone allo Statuto regionale una particolare configurazione dell'organo.

3. *Quali autonomie locali?*

Riguardo la composizione, si desume dall'art. 123, ultimo comma, Cost. l'obbligo di includere nel Cal le rappresentanze degli enti locali territoriali subregionali costituzionalmente menzionati all'art. 114 Cost.: comuni, province e città metropolitane. Alcune perplessità sono sorte relativamente all'inclusione accanto a questi enti locali di altre componenti quali le comunità montane¹³, i cui esponenti erano molto spesso presenti negli organi di raccordo istituiti prima della riforma del Titolo V, oppure, le camere di commercio e le università, talvolta anch'esse rappresentate in quegli organi.

Anche in merito a questo aspetto in dottrina le posizioni divergevano. Per alcuni dall'art. 123, ultimo comma, Cost. non risulta un'esclusione di altri enti locali costituzionalmente non menzionati, se istituiti dalla Regione interessata, come le comunità montane: «lo Statuto potrà includere rappresentanze anche di tali enti, ma non vi sarà tenuto»¹⁴.

Per altri, sembrava da escludere

dato il tenore letterale della disposizione costituzionale, che tra i membri del Consiglio delle autonomie locali potessero essere inseriti i rappresentanti delle autonomie funzionali, quali Università o Camere di commercio, a meno di dare un'interpretazione estensiva dei termini "autonomie locali", comprendendo tutti i soggetti che agiscono nell'ambito di una "collettività locale"¹⁵.

Ciò non esclude, tuttavia, che le Regioni possano istituire sedi di dialogo e di raccordo con le associazioni che operano nella società civile e con le autonomie funzionali.

Secondo un altro orientamento, la formula contenuta nell'art. 123, comma quarto, Cost. rappresenta un ostacolo rilevante per i rappresentanti di enti o soggetti diversi dagli enti locali territoriali. Se:

è forse possibile ritenere che il riferimento agli "enti locali" contenuto nella disposizione in esame possa essere esteso ad enti locali non territoriali, fra i quali le autonomie funzionali, sicuramente non è possibile estendere la composizione del Consiglio a rappresentanti di soggetti collettivi come i sindacati, il "terzo settore" o le più varie forme di espressione dell'"autonoma iniziativa dei cittadini" di cui si

¹³ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 237 del 2009.

¹⁴ *Ivi*, p. 365.

¹⁵ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano 2002, p. 256.

legge nell'art. 118, comma quarto, Cost. Al fine di individuare una sede di rappresentanza di questi soggetti nell'organizzazione della Regione – ove essa fosse ritenuta opportuna e necessaria – è possibile ricorrere a organi come un Consiglio regionale dell'Economia e del Lavoro¹⁶, riguardo al quale nessun effetto preclusivo può essere ravvisato nell'art. 123, ultimo comma, Cost.¹⁷.

Un'altra perplessità era sorta circa l'individuazione del numero dei componenti del Consiglio delle autonomie locali. Un'ampia rappresentanza del sistema autonomistico, quindi un numero di membri elevato, se da un lato garantisce maggiormente la rappresentanza degli enti locali, dall'altro rischia di rendere l'organismo poco funzionale, un'arena di confronto verbale piuttosto che una sede di proficua collaborazione; per non pensare poi alla differente estensione territoriale delle Regioni italiane e al conseguente differente numero di enti locali per ognuna di esse. Al contrario, un drastico contenimento della rappresentanza del sistema autonomistico sacrifica inevitabilmente la rappresentanza di tantissimi enti locali, basti pensare ai comuni di piccolissime dimensioni.

La dottrina espresse al riguardo un orientamento condiviso secondo cui il Cal, una volta istituito dagli statuti regionali, avrebbe dovuto essere principalmente un organismo snello e flessibile in modo da non appesantire e rallentare i processi decisionali regionali, ma anzi essere capace di assumere decisioni concertate in tempi rapidi.

La scelta operata dalla Regione Lazio è stata quella di un Cal strutturalmente legato alle autonomie territoriali al quale partecipano, ma senza diritto di voto, alcuni rappresentanti delle autonomie funzionali.

4. *La scelta dei componenti*

Oggetto di discussione in dottrina è stata la questione se allo Statuto spettasse individuare l'organo dell'ente locale rappresentato in Consiglio, prescrivendo che doveva trattarsi dei vertici degli esecutivi degli enti locali, o se potesse, all'opposto, riservare una rappresentanza ai vertici degli organi legislativi, come i presidenti delle assemblee comunali o provinciali, se non a tutti i consiglieri.

Riguardo la modalità di selezione dei componenti, le soluzioni ipotizzate furono essenzialmente tre: l'individuazione di membri di diritto, l'elezione e la designazione da parte delle associazioni rappresentative degli enti locali. Si trattava di decidere se il Cal doveva essere formato da membri di diritto

¹⁶ Al riguardo cfr. il modello istituito dalla Regione Piemonte, l.r. n. 43 del 1994.

¹⁷ M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni: verso le Costituzioni regionali?*, cit., p. 366.

titolari di determinati uffici (in particolare ci si riferiva ai vertici degli esecutivi), essere un organo elettivo o essere formato in modo misto.

Gran parte della dottrina riteneva che l'adozione integrale della prima soluzione, quella della rappresentanza automatica nel Cal di tutti i vertici degli esecutivi degli enti locali regionali, avrebbe prodotto un organismo pletorico e incapace di funzionare, oltre a richiedere necessariamente una rotazione automatica dei rappresentanti dei diversi comuni; appariva pertanto consigliabile una sua applicazione solo parziale, prevedendo membri di diritto solo per alcuni enti locali di particolare peso all'interno della Regione, come i presidenti di provincia e i sindaci dei comuni capoluogo.

Altra soluzione era quella dei membri elettivi o designati. La previsione di un meccanismo di elezione, per quanto più complesso, si rivelava preferibile nell'ottica del principio democratico e si sarebbe dovuto ritenerla forse obbligatoria ora che il Consiglio è configurato come un organo regionale costituzionalmente necessario¹⁸.

Nel Lazio, dei 40 componenti, ben 15 sono di diritto: i sindaci dei capoluoghi di provincia e i presidenti delle province nonché i presidenti delle associazioni degli enti locali: Anci, Upi, Uncem, Legautonomie, Aiccre.

Gli altri, fatti salvi i 5 consiglieri provinciali indicati uno per ciascuna provincia, sono 20 membri elettivi: 17 rappresentanti dei comuni di cui 7 sotto i 5.000 abitanti, 5 sotto i 15.000 e 5 sopra i 15.000; 3 rappresentanti delle comunità montane.

La prima notazione che si evince è che non sono rappresentati i Municipi di Roma, ossia i 19 enti di decentramento della Capitale che contano tra gli 80 e i 160.000 abitanti.

Poco spazio è dato nel Cal ai soggetti della sussidiarietà orizzontale: come detta la l.r. n. 1 del 2007, possono partecipare alla sedute senza diritto di voto: i presidenti delle camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato del Lazio; due rappresentanti delle università del Lazio, nominati dal Comitato regionale di coordinamento delle università del Lazio (Crul); il presidente dell'Associazione regionale università agrarie del Lazio.

¹⁸ A. CHELLINI, *L'esperienza attuale dei Consigli delle autonomie locali e delle conferenze Regioni-enti locali nelle Regioni italiane*, in *I Consigli delle autonomie locali e le conferenze Regioni-enti locali nel quadro della riforma federalista e della concreta attuazione del titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno di Perugia del 25 marzo 2002, a cura di Galilei, in *Nuova Rassegna*, Nocchioli, Firenze 2002, p. 866, rileva che un metodo elettivo garantisce al Consiglio delle autonomie «un più elevato livello di rappresentatività nei confronti di tutto il sistema delle autonomie e lo pone quindi in condizione di esercitare il proprio ruolo con maggiore autorevolezza».

5. Le competenze consultive del Cal

Il testo costituzionale qualifica il Consiglio delle autonomie locali un «organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali» attribuendogli delle funzioni esclusivamente consultive.

Per gli studiosi non era chiaro se l'articolo in questione imponesse allo Statuto di prevedere tale organismo attribuendogli esclusivamente funzioni consultive o se lasciasse allo Statuto la possibilità di disciplinare il Cal e le proprie funzioni. Secondo una parte della dottrina doveva essere preferita un'interpretazione aperta della disposizione costituzionale, ossia quella di ritenere che il legislatore costituzionale avesse voluto prevedere un contenuto minimo, inderogabile, senza escludere la possibilità per lo Statuto regionale di dettare una disciplina ulteriore¹⁹ di integrazione e di dettaglio. In questo caso alle Regioni era lasciata la possibilità di prevedere funzioni ulteriori rispetto a quelle meramente consultive.

In particolare, ci si chiedeva se le Regioni potevano spingersi fino al punto di dare un'interpretazione più ampia del termine «consultazione», ritenendo che il Consiglio avesse potuto esprimere altresì pareri vincolanti²⁰. Il Cal sarebbe in questo modo avrebbe permesso agli enti locali di partecipare alle decisioni regionali in qualità di «codecisori».

Una seconda interpretazione, di senso opposto alla precedente, era quella secondo cui l'attribuzione al Cal di soli poteri consultivi fosse da interpretare come una espressa volontà del legislatore costituzionale di non configurare lo stesso come un organo di codecisione²¹.

Una terza soluzione interpretativa fu proposta dagli organi delle associazioni rappresentative delle autonomie locali, Anci, Upi, Uncem e Legaautonomie²². Queste ultime auspicavano che le Regioni prevedessero due momenti distinti di raccordo con gli enti locali. Da un lato, una sede politica di concertazione tra la Giunta regionale e le associazioni degli enti locali per definire e concordare le linee delle politiche regionali; dall'altro, il Consiglio delle autonomie locali sarebbe diventato la sede istituzionale di partecipazione degli enti locali al processo legislativo, mediante forme diverse di intervento.

Al di là delle diverse interpretazioni date della volontà del legislatore costituzionale del 2001 ciò che in dottrina era ampiamente condiviso e au-

¹⁹ A. SPADARO, *I «contenuti» degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in «Politica del diritto», n. 2 vol. 32, il Mulino, Bologna 2001, pp. 96 e ss.

²⁰ In tal senso, si veda A. D'ATENA, *Intervento*, cit., pp. 34-35.

²¹ Cfr. M. CAMMELLI, *Intervento*, cit., p. 27.

²² A questo proposito, si veda il documento elaborato da Anci, Upi, Uncem e Lega Autonomie Locali dal titolo *I nuovi Statuti regionali – Linee guida per la valorizzazione delle autonomie locali*, consultabile sul sito www.anci.it.

spicabile era che le Regioni prevedessero una disciplina che valorizzasse le funzioni del Cal al fine di garantire una realizzazione della riforma sulla base di una effettiva partecipazione e concertazione tra i livelli di governo territoriali.

6. *Gli interlocutori del Cal*

Una volta stabilito che il Cal è un organo essenzialmente consultivo, tema ulteriore è rappresentato dalla definizione dei rapporti. Dalla disposizione costituzionale che lo definisce «organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali» non si ricavano indicazioni su quali sono gli organi o gli altri soggetti della Regione nei confronti dei quali esso svolge il suo ruolo consultivo e ciò indurrebbe a non escluderne nessuno.

Attualmente la disciplina legislativa regionale dell'organo si è orientata nel senso di prevedere che esso esercita il suo ruolo consultivo esclusivamente verso il Consiglio regionale e verso la Giunta regionale. Dalla lettura dell'art. 123, comma quarto, Cost., tuttavia non è possibile escludere che esso possa esercitare la sua attività consultiva anche verso altri soggetti dell'ordinamento regionale, quali i consiglieri regionali o gli assessori regionali, se non gli altri organi quali quelli di garanzia statutaria o di rappresentanza degli interessi.

Va detto che per il Lazio la legge n. 1 del 2007 prevede la delegazione trattante del Cal presso la Giunta regionale composta da 10 componenti del Cal incluso il Presidente.

La delegazione è stata istituita nel 2009 con la conseguenza di estinguere gli altri organi previgenti che svolgevano la stessa attività.

Nella delegazione hanno un ruolo cardine le associazioni che con cinque seggi occupano la metà dei membri.

Alla luce delle novellate disposizioni costituzionali è emersa l'esigenza di un più forte coinvolgimento delle autonomie territoriali locali nelle attività e negli atti che investono l'intero territorio regionale.

Innanzitutto, un coinvolgimento degli enti locali nella produzione legislativa regionale va valutato positivamente, considerando che molte delle funzioni amministrative esercitate da comuni e province trovano la loro disciplina nella legislazione regionale. Dopo aver visto che il Cal non può essere concepito alla stregua di una seconda camera affiancata al Consiglio regionale e anch'essa dotata di poteri decisionali, perché lo impedisce, oltre all'ultimo comma dell'art. 123 Cost., anche e soprattutto l'art. 121, comma secondo, Cost., rimane tuttavia ampio spazio allo Statuto sul modo di configurare l'intervento consultivo del Cal nel procedimento legislativo regionale.

Dalla previsione costituzionale di organo di consultazione discende che il coinvolgimento del Cal non può assumere modalità diverse da quelle del parere. Gli Statuti regionali hanno previsto i casi in cui debba essere richiesto un parere obbligatorio e quelli in cui debba essere richiesto, invece, un parere facoltativo.

Riguardo agli effetti del parere, la previsione di un voto del Consiglio regionale a maggioranza assoluta per superare un parere negativo del Cal non comporta una incostituzionale sottrazione al Consiglio regionale della funzione legislativa, anzi potrebbe in armonia con la Costituzione, valorizzare il ruolo del Consiglio delle autonomie locali.

Una via per superare eventuali dissensi tra Consiglio regionale e Cal, nonché un ulteriore fattore di rafforzamento di quest'ultimo potrebbe essere quella della istituzione di un comitato di conciliazione formato pariteticamente da componenti dei due organi, da convocare ad esempio in caso di parere negativo alle proposte del Consiglio regionale. Voci contrarie si sono levate in dottrina relativamente a questa possibilità:

L'ipotesi di convocazione di un comitato di conciliazione, in teoria ineccepibile, è un po' forzata perché, nelle esperienze federali, la conciliazione si impone tra organi entrambi dotati di poteri decisionali e non in caso di dissenso tra organo decidente e organo consultivo²³.

Oltre all'intervento nel procedimento legislativo regionale vi è l'esigenza della partecipazione locale alla modifica dello Statuto. È di fondamentale importanza che il contenuto dello Statuto, in quanto atto fondamentale dell'ordinamento regionale, sia largamente condiviso da tutti i soggetti in cui si articola la comunità regionale. Per quanto concerne le modifiche statutarie, il procedimento è disciplinato dallo Statuto medesimo, come prevede l'art. 123 Cost., che non sembra porre ostacoli a eventuali aggravii procedurali rispetto a quanto indicato dalla Costituzione, quali un parere del Consiglio delle autonomie locali. In questa ipotesi, però, non potrebbe essere stabilito (come invece è possibile nel caso del procedimento legislativo regionale) che all'eventuale parere negativo debba far seguito un qualche aggravio riguardante l'approvazione da parte del Consiglio regionale, poiché lo stesso testo costituzionale già regola le modalità dell'approvazione consiliare dello Statuto regionale.

Vi sono altri campi in cui il ruolo propositivo e consultivo del Cal può trovare spazio e coinvolgimento. Mentre è da escludersi che al Cal possano essere

²³ L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, cit., p. 1004. Si veda anche T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, in «Le Regioni», n. 5 del 2001, il Mulino, Bologna, pp. 841 e ss.

attribuiti poteri decisionali autonomi, non è invece infondato dare una interpretazione estensiva ai poteri del Consiglio stesso purché essi non esulino dall'ambito della cooperazione o dello stimolo alla determinazione di scelte altrui.

Al Consiglio possono però essere assegnati anche compiti più incisivi di quelli di mera proposta e parere; la legislazione regionale precedente alla riforma del Titolo V si era ispirata al modello della Conferenza Stato-Regioni, prevedendo talune ipotesi di intesa tra la Regione e gli organi di rappresentanza degli enti locali. Con riguardo alla possibilità di stipulare intese, il dettato costituzionale non sembra infatti porre ostacoli al riguardo, le quali potrebbero rappresentare l'epilogo delle attività di concertazione tra enti locali e Consiglio regionale.

Con riguardo all'intervento nel ricorso alla Corte costituzionale, ferma restando la competenza della Giunta in ordine alla delibera dei ricorsi (in base alla legge n. 87 del 1953), gli Statuti possono prevedere procedimenti che sul punto assegnino al Consiglio delle autonomie locali compiti consultivi o propositivi per rispondere all'esigenza di dare tutela costituzionale all'autonomia degli enti locali²⁴. La stessa esigenza di tutela dell'autonomia degli enti locali si realizza attraverso la possibilità riconosciuta al Consiglio delle autonomie locali di ricorrere all'organo di garanzia statutaria regionale.

Alcuni compiti sono attribuiti al Consiglio delle autonomie locali direttamente da fonti statali. Ci riferiamo, in particolare, alla legge 5 giugno 2003, n. 131, cosiddetta legge La Loggia, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" nella quale vi sono due disposizioni inerenti il Consiglio delle autonomie locali.

In primo luogo, la facoltà *ex art. 9*, comma secondo, di proporre al presidente della Regione di promuovere ricorsi attinenti alla tutela degli interessi degli enti locali.

La stessa legge prevede il coinvolgimento del Cal anche in relazione all'attività che la Corte dei conti è chiamata a svolgere per verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, funzionale al rispetto del patto di stabilità interno e dei vincoli posti dall'Unione europea da parte della Regione e degli enti locali²⁵.

²⁴ Cfr. legge n. 131 del 2003.

²⁵ Così stabilisce l'art. 7, comma ottavo: «La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati. Resta ferma la potestà delle Regioni a Statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità».

La natura di tali controlli, effettuati dalla competente sezione regionale di controllo, è di tipo collaborativo, tant'è che i relativi risultati sono comunicati «esclusivamente ai consigli degli enti controllati». Nel caso in cui dalle verifiche dovessero emergere delle disfunzioni, competerebbe all'ente interessato l'adozione di idonee soluzioni atte a rimuoverle. Per questo motivo la legge La Loggia dà la possibilità al Consiglio regionale e al Consiglio delle autonomie locali di designare ciascuno un componente aggiuntivo alla stessa sezione regionale di controllo, il cui status è equiparato a tutti gli effetti a quello dei consiglieri della Corte dei conti²⁶.

Sempre nell'ottica del ruolo collaborativo esercitato dalla Corte dei conti, è data la possibilità agli enti locali di richiedere, esclusivamente tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché il rilascio di pareri in materia di contabilità pubblica.

La legge n. 131 del 2003 poi, trattando dei poteri sostitutivi *ex art.* 120 della Costituzione²⁷, stabilisce che, nel caso in cui sia stato nominato dal governo un commissario per l'esercizio dei suddetti poteri nei confronti di enti locali inadempienti, lo stesso, prima di adottare i provvedimenti necessari, deve acquisire il parere del Cal. È questa una procedura direttamente ispirata al principio di leale collaborazione che conferma il ruolo di rappresentanza e di tutela degli interessi degli enti locali che l'ordinamento attribuisce al Cal.

Da ultimo si ricorda che la legge n. 122/2010 (art. 14, commi ventuno e ss.) di conversione del d.l. n. 78 del 2010 prevede un importante ruolo per il Cal nella definizione della dimensione ottimale di esercizio delle funzioni fondamentali. Infine, da ricordare che anche la disciplina del federalismo fiscale *ex* legge n. 42 del 2009 prevede un ruolo per il Cal; in particolare, il d.lgs. n. 68 del 2011 in materia di autonomia finanziaria di Regioni e Province si prevede che il Cal sia la sede privilegiata di confronto tra le autonomie e la regione nella definizione del nuovo assetto delle entrate locali. Proprio in ragione del crescente ruolo del Cal, sia per quanto prevede la normativa regionale che quella statale, appare auspicabile una modifica della disciplina vigente di modo da rendere più facile l'adozione di decisioni da parte dell'organo attraverso l'abbassamento dei quorum previsti e un sistema di deleghe per i componenti.

²⁶ Così stabilisce l'art. 7, comma nono: «Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono essere integrate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da due componenti designati, salvo diversa previsione dello Statuto della Regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale».

²⁷ Art. 8, comma terzo, della legge n. 131 del 2003.

7. Il sistema laziale degli enti locali

Per quanto riguarda le caratteristiche del sistema degli enti locali del Lazio, va detto che i dati evidenziano la sua forte sperequazione demografica e territoriale.

Dei 378 comuni, ben 252 sono sotto i 5.000 abitanti, dunque piccoli comuni, e l'idea del conferimento delle funzioni amministrative ai comuni non può non scontare questo dato almeno in termini di necessaria differenziazione; la Regione, quindi, dovrà ben tenere presente tale dato nella misura in cui potrà conferire funzioni ai comuni più grandi e, in luogo di quelli piccoli, o incentivare le unioni di comuni (legge n. 122 del 2010) o alle province. In più, la dimensione romana appare assorbente: il 73,1% dei residenti del Lazio vive nella Provincia di Roma.

Tab. 1 - Comuni per dimensione demografica²⁸

<i>Popolazione comuni</i>	<i>N. comuni per classe demografica</i>	<i>% comuni per classe demografica</i>
0-5.000	252	66,7%
5.000- 15.000	741	9,6%
15.000-35.000	27	7,1%
35.000-65.000	20	5,3%
>65.000	5	1,3%
Totale	378	

Tab. 2 - Distribuzione popolazione per provincia²⁹

<i>Provincia</i>	<i>Popolazione</i>	<i>%</i>
Frosinone	497.849	8,7%
Latina	551.217	9,7%
Rieti	159.979	2,8%
Roma	4.154.684	73,1%
Viterbo	318.139	5,6%
Totale	5.681.868	

²⁸ Fonte Istat – Popolazione residente al 31.12.2009.

²⁹ Fonte Istat – Popolazione residente all'1.01.2010.

Un sistema degli enti locali di questo tipo pretenderebbe una reale applicazione del principio di differenziazione, ma altresì un adeguato sistema di razionalizzazione attraverso l'esercizio associato delle funzioni e forme più strutturali di collaborazione tra i Comuni.

8. *Il regime del cumulo dei mandati elettivi*

C'è un dato che deve esser evidenziato e riguarda il regime dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità delle cariche elettive regionali.

È evidente, infatti, che l'applicazione del principio di sussidiarietà presuppone che la Regione conferisca nuove competenze agli enti territoriali minori e che questi si trovino in un eguale grado di terzietà rispetto all'ente dal quale ricevono le nuove competenze³⁰.

La distinzione formale dei livelli di governo, presupposto per l'applicazione del principio, può essere condizionata in duplice modo dal fatto che soggetti che ricoprono cariche elettive nei comuni e nelle province laziali siano anche parte degli organi politici regionali.

Il primo condizionamento origina dal fatto che l'eletto in Regione ha un bacino elettorale molto concentrato e, dunque, tende a facilitare l'intervento regionale su un'area definita del territorio. Ciò, da un lato, distorce la visione generale dell'azione di governo, dall'altro, riduce le spinte al conferimento di funzioni agli stessi enti locali destinatari dei provvedimenti regionali. Anche qualora la concentrazione elettorale non operi in senso di un neocentralismo regionale, essa rischia di farne promotrice di un'applicazione differenziata del principio di sussidiarietà a vantaggio della realtà locale meglio rappresentata (sia essa una tipologia di ente ovvero una fascia demografica di un ente).

L'art. 122 della Costituzione prevede che:

il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Uniche fattispecie disciplinate direttamente dalla Costituzione sono quelle di cui all'ultimo comma dell'articolo:

³⁰ Cfr. A. STERPA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e costituzionale*, Convegno "Il patrimonio culturale e l'ambiente tra disciplina ordinaria e regolazione dell'emergenza" organizzato dal Centro studi giuridici e politici della Regione Umbria con «Italia Nostra» e «Rivista giuridica dell'ambiente» (Perugia, 17 aprile 2010), in «federalismi.it», n. 25 del 2010.

nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Sulla materia è intervenuta la legge statale n. 165 del 2004 che ha definito i principi fondamentali nel rispetto dei quali è intervenuta la disciplina regionale. Per i casi di ineleggibilità, la legge statale pone i seguenti principi fondamentali:

a) sussistenza delle cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati; b) inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito, ferma restando la tutela del diritto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato, del candidato; c) applicazione della disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni qualora ricorrano le condizioni previste dall'articolo 3, comma 1, lettere a) e b); d) attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi. L'esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi; e) eventuale differenziazione della disciplina dell'ineleggibilità nei confronti del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali; f) previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia (art. 2).

Per quanto concerne i casi di incompatibilità, la normativa statale prescrive i seguenti principi fondamentali:

a) sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva; b) sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e le funzioni svolte dai medesimi presso organismi internazionali o sopranazionali; c) eventuale sussistenza di una causa di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere regionale; d) in caso di previsione della causa di incompatibilità per lite pendente con la regione, osservanza dei seguenti criteri: 1) previsione della incompatibilità nel caso in cui il soggetto sia parte attiva della lite; 2) qualora il soggetto non sia parte attiva della lite, previsione della

incompatibilità esclusivamente nel caso in cui la lite medesima sia conseguente o sia promossa a seguito di giudizio definito con sentenza passata in giudicato; e) attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di incompatibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi. L'esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi; f) eventuale differenziazione della disciplina dell'incompatibilità nei confronti del Presidente della Giunta regionale, degli altri componenti della stessa Giunta e dei consiglieri regionali; g) fissazione di un termine dall'accertamento della causa di incompatibilità, non superiore a trenta giorni, entro il quale, a pena di decadenza dalla carica, deve essere esercitata l'opzione o deve cessare la causa che determina l'incompatibilità, ferma restando la tutela del diritto dell'eletto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato (art. 3).

Come si evince dalla normativa statale non è prevista alcuna ineleggibilità ovvero incompatibilità tra le cariche elettive locali e quelle regionali anche se i principi fondamentali statali permettono alla legge regionale di introdurli.

Nel d.lgs. n. 267 del 2000, all'art. 65 recante la rubrica "Incompatibilità per consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale" è previsto che:

Il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale (comma primo).

Va tuttavia detto che tale incompatibilità opera in duplice direzione riguardando sia la carica locale (disciplinata da legge statale) che quella regionale (sottoposta a legge regionale). Inoltre, la legge n. 165 del 2004 ha operato l'abrogazione di tutti i principi fondamentali previgenti in materia e, dunque, i divieti dell'art. 65 possono sopravvivere solo se si ritiene che essa sia materia di competenza del legislatore statale.

Il legislatore regionale, con la legge n. 2 del 2005, ha introdotto nuove previsioni in materia:

oltre ai casi previsti dall'articolo 2, comma 1 della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), non sono eleggibili a Presidente della Regione e a consigliere regionale, i presidenti delle province della regione e i sindaci dei comuni capoluogo di provincia della regione.

Va detto che, così prevedendo, la legge regionale potrebbe aver "recepito" le norme statali alle quali fa riferimento (legge n. 154/1981) che, invece,

sarebbero da intendere come abrogate dalla legge statale n. 165 del 2004 che pone in via esclusiva i principi fondamentali della materia.

Vale la pena segnalare che per meglio applicare il principio di sussidiarietà a livello regionale occorre rendere più forte la distinzione tra i diversi livelli di governo rafforzando le clausole di ineleggibilità e incompatibilità tra le cariche elettive locali e regionali.

Le agenzie regionali nel Lazio: un freno alla sussidiarietà

Alessandro Sterpa

Premessa

Come noto, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, l'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti delle Regioni e, più in generale, l'organizzazione amministrativa regionale sono materie di competenza legislativa residuale regionale¹.

Anche per questo motivo, nella Regione Lazio, così come in altre, l'amministrazione regionale ha visto una tendenziale crescita degli apparati e degli enti strumentali regionali dopo la legge cost. n. 3/2001.

Lo stesso Statuto laziale, nel Titolo V dedicato all'"Organizzazione e all'attività amministrativa regionale", delinea un sistema di amministrazione regionale composto da differenti modelli organizzativi: oltre alle strutture amministrative regionali in senso stretto (art. 53²), sono infatti previste le

¹ Cfr. Corte costituzionale sent. n. 233 del 2006.

² L'art. 53 dello Statuto (Organizzazione e personale) prevede: «1. L'organizzazione delle strutture regionali è stabilita, nel rispetto di norme generali dettate dalla legge regionale, fatto salvo il potere organizzativo dei dirigenti, con regolamenti di organizzazione adottati dalla Giunta regionale e dall'Ufficio di presidenza, nell'ambito delle rispettive competenze. La disciplina dell'organizzazione si ispira a criteri di flessibilità operativa e prevede formule organizzative rispondenti alle esigenze del coordinamento e della programmazione dell'azione amministrativa della Regione nonché l'attribuzione ai dirigenti della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, con le connesse responsabilità, in coerenza con il principio della distinzione tra i ruoli degli organi di governo e della dirigenza. // 2. Alle posizioni di particolare rilievo e responsabilità sono preposti dirigenti nominati dalla Giunta e dall'Ufficio di presidenza, nell'ambito delle rispettive competenze. Gli incarichi sono conferiti a tempo determinato a persone scelte, anche tra esperti e professionisti estranei all'amministrazione regionale, secondo criteri, fissati dalla legge regionale, di professionalità e di merito legati a competenze ed esperienze acquisite ed ai risultati conseguiti in precedenti incarichi. Tali incarichi possono essere revocati, prima della scadenza, con provvedimento motivato, esclusivamente per i motivi individuati dalla legge regionale e cessano di diritto il novantesimo giorno successivo all'insediamento dei nuovi organi di riferimento, salvo conferma da parte degli organi stessi. La legge regionale prevede che gli incarichi di responsabilità delle strutture di supporto all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e controllo proprie degli organi di

agenzie regionali (art. 54³), gli enti pubblici dipendenti (art. 55⁴), le società e

governo possano essere conferiti e revocati con criterio fiduciario, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica corrispondente. // 3. L'amministrazione regionale assicura al proprio personale l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali dei lavoratori ed in particolare di quelli sindacali. Promuove altresì le relazioni sindacali con le organizzazioni rappresentative dei dipendenti al fine di valorizzare la professionalità di ciascun lavoratore e di migliorare la qualità e quantità dei servizi resi alla collettività. // 4. L'amministrazione regionale, nell'ambito del proprio sistema organizzativo, attua azioni positive per garantire l'effettiva parità di opportunità tra donne e uomini, nel rispetto di quanto stabilito dalla vigente legislazione in materia e dai contratti collettivi di lavoro, anche mediante un apposito comitato regionale».

³ L'art. 54 dello Statuto (Agenzie regionali) prevede: «1. La Regione può istituire, con legge, agenzie regionali per lo svolgimento di compiti specifici. // 2. Le agenzie sono unità amministrative caratterizzate dall'assegnazione di risorse organizzative ed economiche con direzione e responsabilità autonome entro gli indirizzi definiti dalla Giunta regionale. // 3. Alle agenzie è preposto un dirigente regionale».

⁴ L'art. 55 dello Statuto (Enti pubblici dipendenti) prevede: «1. Possono essere istituiti, con specifiche leggi regionali, enti pubblici dipendenti dalla Regione per l'esercizio di funzioni amministrative, tecniche o specialistiche, di competenza regionale, nel rispetto di norme generali stabilite da apposita legge regionale la quale preveda, in particolare, i criteri da seguire ai fini dell'istituzione degli enti, dell'individuazione degli organi istituzionali e delle relative funzioni ed indennità di carica nonché dell'esercizio dei poteri d'indirizzo, direttiva, vigilanza e controllo della Giunta regionale. La legge regionale prevede altresì la disciplina dell'apparato organizzativo, garantendo la massima snellezza operativa e l'effettiva autonomia, in coerenza con il principio della distinzione tra attività di indirizzo e controllo degli organi istituzionali ed attività di gestione ed attuazione dei dirigenti. // 2. Le leggi regionali istitutive prevedono le modalità di raccordo tra gli enti pubblici dipendenti e gli enti locali in relazione alle funzioni conferite a questi ultimi. // 3. I componenti degli organi istituzionali sono nominati dal Presidente della Regione acquisito il parere della commissione consiliare permanente competente per materia, nel caso di organo di amministrazione monocratico o del presidente dell'organo di amministrazione collegiale, ovvero dandone comunicazione al Consiglio regionale, nel caso degli altri componenti dell'organo di amministrazione. Il Consiglio provvede alla designazione dei componenti degli organi di amministrazione nei casi in cui la legge regionale istitutiva prescriva la rappresentanza delle opposizioni. // 4. I componenti degli organi istituzionali decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina. // 5. Gli incarichi di direzione delle strutture di massima dimensione degli enti pubblici dipendenti sono conferiti dai rispettivi organi di amministrazione e cessano di diritto il novantesimo giorno successivo all'insediamento dei nuovi organi, salvo conferma da parte degli organi stessi. // 6. Il personale degli enti pubblici dipendenti è equiparato al personale regionale, fermo restando il rispetto dei contratti collettivi di lavoro dello specifico settore e fatta salva diversa disposizione di legge regionale che si renda necessaria per la peculiarità delle funzioni. // 7. La vigilanza ed il controllo sull'attività e sugli organi degli enti pubblici dipendenti, ivi compresi i conseguenti adempimenti, spettano alla Giunta che ne riferisce periodicamente alla commissione consiliare permanente competente per materia. // 8. I bilanci ed i rendiconti degli enti pubblici dipendenti sono approvati dalla Regione con le modalità previste dalla legge regionale che disciplina la materia del bilancio e della contabilità della Regione, sentito il Comitato contabile regionale, e sono pubblicati nel bollettino ufficiale della Regione. Gli enti pubblici dipendenti sono A.P.T. del Comune di Roma, A.P.T. della Provincia di Roma, A.P.T. di Frosinone, A.P.T. di Latina, A.P.T. di Rieti, A.P.T. di Viterbo, ARPA (Agenzia Regionale Protezio-

gli altri enti privati a partecipazione regionale (art. 56⁵). Per avere un'idea di quanto sia variegato il sistema amministrativo regionale basta fare riferimento al fatto che attualmente si contano ben cinque agenzie regionali, ventisette enti pubblici dipendenti dalla Regione e dodici società partecipate.

Tutti i modelli organizzativi richiamati fanno parte a pieno titolo del sistema amministrativo regionale: essi, infatti, pur avendo diversa natura giuridica e differenti gradi di autonomia, in ogni caso dipendono dalla Regione e sono preposti a svolgere tutta una serie di attività e di funzioni di competenza regionale.

Alla luce di ciò, coerentemente con le finalità del presente rapporto, è interessante valutare in che modo tale apparato amministrativo regionale si rapporta con il sistema delle autonomie locali, prendendo in considerazione, in particolar modo, le modalità con le quali le funzioni amministrative sono distribuite ai vari livelli. Infatti, il rischio è costituito dal fatto che un imponente apparato amministrativo regionale possa in qualche modo ostacolare l'esigenza di adeguare l'ordinamento regionale all'attuale quadro costitu-

ne Ambientale), ARSIAL (Agenzia regionale sviluppo e innovazione del Lazio), ASP (Agenzia Sanità Pubblica), Azienda per il diritto allo Studio Universitario A.DI.SU "Cassino", Azienda per il diritto allo Studio Universitario A.DI.SU "La Sapienza", Azienda per il diritto allo Studio Universitario A.DI.SU "Roma Tre", Azienda per il diritto allo Studio Universitario A.DI.SU "Tor Vergata", Azienda per il diritto allo Studio Universitario A.DI.SU "Viterbo", Consorzio Polifunzionale di Pegaso, Ente Regionale Roma Natura, I.R.Vi.T. (Istituto Regionale per le Ville Tuscolane), Istituto Regionale di Studi Giuridici del Lazio "A.C. Jemolo", Parco Naturale dei Monti Lucretili, Parco Naturale Regionale dei Monti Aurunci, Parco Naturale Regionale dei Monti Simbruini, Parco Naturale Regionale del Complesso lacuale Bracciano Martignano, Parco Naturale Regionale di Veio, Parco Regionale dei Castelli Romani, Parco Regionale dell'Appia Antica, Riserva Naturale Monte Navegna e Monte Cervia, Riserva Naturale Nazzano, Tevere Farfa».

⁵ L'art. 56 dello Statuto (Società ed altri enti privati a partecipazione regionale) prevede: «1. La Regione può partecipare ovvero promuovere la costituzione di società di capitali, di associazioni, di fondazioni e di altri enti privati che operino nelle materie di competenza regionale, in conformità alle disposizioni del codice civile e nel rispetto delle norme generali stabilite da apposita legge regionale. // 2. Gli statuti degli enti privati o gli accordi parasociali stipulati dalla Regione assicurano forme e modalità di raccordo con gli enti locali, in relazione alle funzioni amministrative conferite a questi ultimi. // 3. La Regione è rappresentata nell'assemblea sociale dal Presidente della Regione o dall'assessore competente in materia da lui delegato. Le società partecipate dalla Regione Lazio sono Aeroporti di Roma S.p.A., Agenzia Regionale per la Promozione Turistica del Lazio S.p.A. in liquidazione, Alta Roma S.C.p.A., Arcea S.p.A., Asclepion (Gruppo Sviluppo Lazio), ASTRAL - Azienda Strade Lazio S.p.A., Astral S.p.A., Autostrade del Lazio S.p.A., BIC LAZIO S.p.A. - Business Innovation Center (Gruppo Sviluppo Lazio), C.A.R. S.C.p.A., Centrale del Latte di Roma S.p.A., Co.TRA.L. S.p.A., Cotral Patrimonio S.p.A., Cotral S.p.A., Filas (Gruppo Sviluppo Lazio), I.M.O.F. S.p.A., Investimenti S.p.A., LAit S.p.A., Lazio Service S.p.A., Laziomar S.p.A., Litorale S.p.A. (Gruppo Sviluppo Lazio), M.O.F. S.p.A., Risorsa S.r.l. (Gruppo Sviluppo Lazio), SAN.IM. S.p.A., Sviluppo Lazio S.p.A., TECNOBORSA S.C.p.A., Tuscia Expò S.p.A., Unionfidi (Gruppo Sviluppo Lazio)».

zionale, soprattutto con riguardo a una ripartizione delle funzioni amministrative che sia coerente con l'art. 118 Cost., ossia con i principi della sussidiarietà, dell'adequatezza e della differenziazione, nonché con il principio del decentramento amministrativo previsto dall'art. 5 della Costituzione.

Tutto ciò premesso, in questa parte del rapporto, si analizzerà uno specifico modello organizzativo, ossia quello delle agenzie regionali, senza dimenticare che tale modello costituisce solo una parte del complessivo apparato amministrativo regionale di cui si è appena detto.

Nello Statuto della Regione Lazio, le agenzie compaiono nell'art. 23, comma secondo, lett. l), laddove è previsto che esse debbano essere istituite con legge, e, come anticipato, nell'art. 54, interamente dedicato a tale modello organizzativo.

In particolare, l'art. 54 definisce le agenzie regionali come «unità amministrative caratterizzate dall'assegnazione di risorse organizzative ed economiche con direzione e responsabilità autonome entro gli indirizzi definiti dalla Giunta regionale» (comma secondo). Oltre a ribadire la necessità che sia una legge a prevedere la loro istituzione, si precisa che le agenzie sono istituite per lo svolgimento di compiti specifici (comma primo) e che a esse è preposto un dirigente regionale (comma terzo).

In attuazione della richiamata disposizione statutaria, il legislatore regionale ha approvato, nel corso della legislatura 2005-2010, la l.r. 1 febbraio 2008, n. 1 recante «Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell'art. 54 dello Statuto. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti».

Tale legge ha disciplinato organicamente il modello delle agenzie regionali e ha previsto che i seguenti enti pubblici venissero trasformati in agenzie:

- l'Agenzia del lavoro;
- l'Agenzia regionale per la difesa del suolo (Ardis);
- l'Agenzia regionale dei parchi (Arp);
- l'Agenzia regionale per lo sport (Agensport);
- l'Ente regionale per la comunicazione "Istituto Montecelio".

Nelle pagine che seguono si analizzerà il ruolo, le funzioni e le attività delle agenzie regionali nella Regione Lazio. Sarà pertanto necessario iniziare dall'analisi della l.r. 1/2008 per poi esaminare i vari regolamenti autorizzati che, permettendo la trasformazione di alcuni enti pubblici in agenzia, disciplinano l'organizzazione e l'attività delle varie agenzie regionali esistenti. In questo modo, una volta delineato il quadro normativo di riferimento, sarà possibile svolgere alcune riflessioni conclusive sul ruolo che le agenzie regionali ricoprono nel complessivo sistema amministrativo regionale.

2. La l.r. n. 1/2008: la disciplina delle agenzie nella Regione Lazio

Come anticipato, la l.r. 1 febbraio 2008, n. 1 recante “Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell’art. 54 dello Statuto. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti”, attuando l’art. 54 dello Statuto, disciplina organicamente il modello organizzativo delle agenzie regionali, prevedendo la trasformazione in agenzie di alcuni enti pubblici regionali.

La finalità della legge è quella di razionalizzare l’ordinamento amministrativo regionale procedendo al riordino degli enti pubblici dipendenti dalla Regione secondo i criteri di celerità, efficienza, efficacia, economicità e specializzazione dell’attività amministrativa. Nel perseguire tali obiettivi, la legge introduce norme generali relative alle agenzie regionali istituite, con apposite leggi, ai sensi dell’art. 54 dello Statuto (art. 1).

Le agenzie sono definite «unità amministrative della Regione preposte allo svolgimento di attività tecnico-operative di interesse regionale, che richiedono particolari professionalità, conoscenze specialistiche e specifiche modalità di organizzazione del lavoro» (art. 2, comma primo); ed è loro riconosciuta «autonomia gestionale, organizzativa, finanziaria e contabile nei limiti delle risorse disponibili e in conformità agli atti regionali di definizione delle politiche, degli obiettivi programmatici, degli indirizzi e delle direttive» (art. 2, comma secondo).

A ciascuna agenzia è preposto un direttore, definito organo dell’agenzia, nominato dalla Giunta regionale al quale compete la direzione e il coordinamento delle attività dell’agenzia (art. 3).

L’organizzazione delle agenzie è disciplinata con regolamenti adottati dalla Giunta regionale, i quali, ai sensi dell’art. 47, comma secondo, lett. d), dello Statuto, devono essere coerenti con la l.r. 18 febbraio 2002, n. 6 (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza e al personale regionale) e successive modifiche, e nel rispetto della specifica disciplina stabilita dalle leggi regionali istitutive. La proposta di regolamento di organizzazione di ciascuna agenzia è predisposta dal direttore ed è trasmessa alla Giunta regionale (art. 5, comma primo).

Tali regolamenti di organizzazione stabiliscono:

- a) le competenze del direttore e degli altri dirigenti;
- b) le modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali;
- c) le modalità per l’assegnazione ai dirigenti degli obiettivi programmatici e delle necessarie risorse umane, finanziarie e strumentali, nonché per la verifica dei risultati di gestione, in coerenza con la normativa regionale vigente in materia di ordinamento delle strutture organizzative e del personale;
- d) le modalità per lo svolgimento delle attività nell’interesse di enti locali e di altri enti pubblici regionali ai sensi dell’art. 3 (art. 5, comma secondo).

Anche il sistema contabile delle agenzie è disciplinato con apposito regolamento adottato dalla Giunta regionale su proposta dell'assessore regionale competente in materia di bilancio, sentita la commissione consiliare competente in materia di bilancio (art. 7, comma secondo).

Per quanto riguarda invece le risorse finanziarie delle agenzie, esse sono costituite:

- a) dal fondo stanziato in apposita unità previsionale di base del bilancio regionale;
- b) dai proventi derivanti dalle attività svolte a favore degli enti convenzionati ai sensi dell'art. 3;
- c) da eventuali specifici finanziamenti disposti dall'Unione europea, dallo Stato o dalla Regione (art. 7, comma primo).

Come sin qui visto, è la Giunta che con propri regolamenti disciplina l'organizzazione e il sistema contabile delle agenzie. Tuttavia, il legame tra tali modelli organizzativi e l'organo esecutivo regionale risulta ancora più evidente dall'analisi dell'attività delle agenzie e del controllo al quale esse sono sottoposte.

A tal riguardo, l'art. 2, comma terzo, prevede che:

la Giunta regionale, nel rispetto degli istituti della partecipazione sindacale previsti dalla normativa contrattuale, su proposta dell'assessore regionale competente nella materia in cui opera ciascuna agenzia, adotta, sentite le commissioni consiliari competenti, i programmi triennali di attività delle singole agenzie e gli altri atti di indirizzo e direttiva ai quali esse devono conformare la propria azione. La Giunta regionale, altresì, esercita la vigilanza e il controllo nei confronti delle agenzie.

Inoltre, l'art. 6, comma primo, specifica che:

entro il 31 gennaio di ogni anno, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale di bilancio o di autorizzazione all'esercizio provvisorio, la Giunta regionale adotta, in coerenza con l'articolo 30 della legge regionale 20 novembre 2001, n. 25 (Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione) e successive modifiche e in attuazione del programma triennale di cui all'articolo 2, il programma annuale di attività di ciascuna agenzia che costituisce atto di indirizzo e di direttiva della Giunta regionale nei confronti del direttore per l'attività amministrativa e gestionale dell'agenzia stessa, nonché il riferimento per l'esercizio del controllo strategico previsto dalla normativa regionale vigente in materia.

Da questo quadro normativo, appare evidente come le agenzie risultino essere, quindi, delle unità amministrative alle dirette dipendenze della Giunta. Spetta infatti alla Giunta: disciplinare l'organizzazione e il sistema finanziario; predisporre e adottare i programmi triennali e annuali di attività nonché ogni altro atto di indirizzo e direttiva; esercitare le funzioni di vigilanza e di controllo.

Ciò detto, risulta a questo punto necessario fare riferimento alle disposizioni transitorie contenute nell'art. 8 della legge. In particolare, coerentemente con il fine della legge stessa che consiste nel riordino degli enti pubblici regionali, le disposizioni transitorie fanno riferimento agli enti strumentali regionali già esistenti: mentre per alcuni di essi è confermata la natura giuridica di ente pubblico dipendente dalla Regione⁶, altri, come anticipato, sono trasformati, per l'appunto, in agenzie.

In particolare, il comma sesto dell'art. 8 prevede la trasformazione da enti pubblici dipendenti dalla Regione in agenzie regionali, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto:

- a) l'Agenzia Lazio lavoro;
- b) l'Agenzia regionale per la difesa del suolo (Ardis);
- c) l'Agenzia regionale per i parchi (Arp);
- d) l'Agenzia regionale per lo sport (Agensport);
- e) l'Ente regionale per la comunicazione "Istituto Montecelio".

Da evidenziare, infine, che il comma successivo della legge ha previsto la competenza della Giunta regionale ad adottare, entro il 31 marzo 2008,

appositi regolamenti autorizzativi contenenti la specifica disciplina delle agenzie regionali istituite mediante trasformazione da enti pubblici dipendenti dalla Regione.

Nelle pagine che seguono si analizzeranno tali regolamenti autorizzativi della Giunta. In tal modo, attraverso l'analisi delle funzioni e delle competenze delle agenzie, sarà possibile comprendere anche il ruolo che tale modello organizzativo ricopre nel complessivo sistema amministrativo laziale.

3. Le agenzie operanti nella Regione Lazio: funzioni e attività

Come anticipato, la l.r. n. 1 del 2008 ha previsto, tramite la trasformazione da enti pubblici, l'istituzione di cinque agenzie. Per ciascuna di esse, la Giunta ha adottato un regolamento autorizzativo che ne specifica la disciplina: regolamento regionale 22 agosto 2008, n. 13 (Agenzia regionale Lazio Lavoro); r.r. 23 aprile 2008, n. 5 (Agenzia regionale per la difesa del suolo); r.r. 23 aprile 2008, n. 6 (Agenzia regionale per i parchi); r.r. 21 luglio 2008, n.

⁶ Si tratta dei seguenti enti elencati nel comma secondo dell'art. 8: Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio (Arsial); Agenzia regionale per la protezione ambientale del Lazio (Arpa); c) l'Agenzia per il diritto agli studi universitari nel Lazio (Laziodisu); d) Laziosanità-Agenzia di sanità pubblica (Asp); e) l'Agenzia regionale per i trapianti e le patologie connesse del Lazio; f) l'Agenzia regionale per la mobilità (Aremol).

11 (Agenzia regionale per lo sport); r.r. 30 ottobre 2008, n. 20 (Istituto Montecelio – Agenzia regionale per la comunicazione e la formazione).

Nelle pagine che seguono si analizzeranno i regolamenti di ciascuna agenzia, cercando di porre l'attenzione non tanto sui profili organizzativi o su quelli riguardanti i rapporti con la Giunta regionale, nella loro sostanza già delineati dalla legge, bensì sugli aspetti che maggiormente interessano in questa sede, ossia le funzioni e le attività che a ciascuna agenzia sono attribuiti.

a) Agenzia regionale Lazio Lavoro: funzioni e attività.

L'Agenzia regionale Lazio lavoro è disciplinata dal regolamento regionale 22 agosto 2008, n. 13, recante "Disciplina dell'agenzia regionale Lazio Lavoro ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 1° febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell'articolo 54 dello Statuto. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti)".

Questa agenzia, ai sensi dell'art. 2 della l.r. 1/2008, è unità amministrativa della Regione, di cui si avvale in particolare l'assessorato competente in materia di lavoro, dotata di autonomia gestionale, organizzativa, finanziaria e contabile, nei limiti delle risorse disponibili e in conformità agli atti regionali di definizione delle politiche e degli obiettivi programmatici, ed è sottoposta ai poteri di vigilanza della Giunta regionale, che li esercita attraverso un'apposita struttura dell'assessorato competente in materia di lavoro (art. 2, comma primo).

In base a quanto previsto dall'art. 2, comma secondo, l'agenzia è preposta:

allo svolgimento di attività tecnico-operative connesse all'esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia di lavoro e, in particolare, svolge attività di assistenza tecnica con riferimento: a) agli aspetti normativi, al monitoraggio e alla valutazione dell'impatto delle politiche per il lavoro; b) al monitoraggio e alla valutazione del sistema dei servizi per il lavoro; c) al supporto per la gestione dei sistemi informativi; d) agli interventi di sostegno e tutoraggio di specifiche politiche dell'assessorato competente in materia di lavoro, quali, in particolare, le politiche per il lavoro non regolare, gli interventi per il reddito sociale di inserimento e le politiche di genere; e) alla valutazione, al monitoraggio, al controllo sull'utilizzazione dei fondi comunitari gestiti dalla direzione regionale competente in materia di lavoro; f) allo sviluppo di reti, partneriati transnazionali in materia di politiche per il lavoro; g) alla progettazione e all'attuazione di progetti comunitari; h) al supporto tecnico-consulenziale ed operativo di carattere specialistico, nel campo dell'incontro domanda offerta e nelle politiche attive del lavoro.

Inoltre, il comma terzo dello stesso articolo prevede che l'agenzia:

può svolgere attività tecnico-operative attinenti alle politiche per il lavoro anche nell'interesse degli enti locali e di altri enti pubblici regionali, sulla base di apposite intese tra la Regione e l'ente interessato.

b) Agenzia regionale per la difesa del suolo: funzioni e attività.

L'Agenzia regionale per la difesa del suolo (Ardis) è disciplinata dal regolamento regionale 23 aprile 2008, n. 5, recante "Disciplina dell'Agenzia Regionale per la Difesa del Suolo ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 1° febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell'articolo 54 dello Statuto. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti)".

Questa agenzia, ai sensi dell'art. 2 della l.r. 1/2008, è un'unità amministrativa della Regione, dotata di autonomia gestionale, organizzativa, finanziaria e contabile, nei limiti delle risorse disponibili ed in conformità agli atti regionali di definizione delle politiche e degli obiettivi programmatici, degli indirizzi e delle direttive ed è sottoposta ai poteri di vigilanza della Giunta regionale (art. 2, comma primo).

In base a quanto previsto dall'art. 2, comma secondo, l'Agenzia regionale per la difesa del suolo è preposta:

allo svolgimento di attività tecnico-operative connesse all'esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia di difesa del suolo previste dall'articolo 8, comma 2, lettere a) e c), della legge regionale 11 dicembre 1998, n. 53 (Organizzazione regionale della difesa del suolo in applicazione della legge 18 maggio 1989, n. 183) e successive modificazioni e specificamente: a) alla progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione delle opere idrauliche di preminente interesse regionale relative alle aste principali dei bacini idrografici individuate ai sensi del citato articolo 8, comma 2, lettera a), della l.r. 53/1998 e successive modificazioni nonché, in relazione alle stesse opere: 1) alla polizia idraulica, ai servizi di piena e pronto intervento di cui al regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669, alle autorizzazioni e ai pareri previsti dal regio decreto 25 luglio 1904, n. 523; 2) alla polizia delle acque di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775; 3) al servizio pubblico di manutenzione dei corsi d'acqua di cui all'articolo 31 della l.r. 53/1998; b) alla progettazione, realizzazione e manutenzione delle opere di difesa delle coste di cui all'articolo 7 della l.r. 53/1998 e successive modificazioni.

Inoltre, il comma quarto dello stesso articolo prevede che l'agenzia:

può svolgere attività tecnico-operative attinenti alla difesa del suolo anche nell'interesse degli enti locali e di altri enti pubblici regionali, sulla base di apposite intese tra la Regione e l'ente interessato.

c) Agenzia regionale per i parchi: funzioni e attività.

L'Agenzia regionale per i parchi (Arp) è disciplinata dal regolamento regionale 23 aprile 2008, n. 6, recante "Disciplina dell'agenzia Regionale per i

Parchi ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 1° febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell'articolo 54 dello Statuto. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti)”.

Questa agenzia, ai sensi dell'art. 2 della l.r. 1/2008, è un'unità amministrativa della Regione, dotata di autonomia gestionale, organizzativa, finanziaria e contabile, nei limiti delle risorse disponibili ed in conformità agli atti regionali di definizione delle politiche e degli obiettivi programmatici, degli indirizzi e delle direttive ed è sottoposta ai poteri di vigilanza della Giunta regionale (art. 2, comma primo).

In base a quanto previsto dall'art. 2, comma secondo, l'Agenzia regionale per i parchi è preposta:

allo svolgimento di attività tecnico-operative di interesse regionale volte ad assicurare lo sviluppo e l'adeguato funzionamento del sistema regionale delle aree naturali protette ed in particolare: a) assiste gli organismi di gestione delle aree naturali protette nella predisposizione degli strumenti di cui agli articoli 26, 27 e 30 della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche, nonché nella realizzazione degli interventi previsti dal programma pluriennale di promozione economica e sociale; assiste gli organismi di gestione delle aree naturali protette di interesse provinciale nella gestione delle stesse ai sensi dell'articolo 29 della l.r. 29/1997; b) collabora con la direzione regionale competente in materia di aree naturali protette per la predisposizione di piani e programmi finalizzati alla tutela e valorizzazione delle aree naturali protette nonché del documento strategico sulla biodiversità di cui all'articolo 11 bis della l.r. 29/1997 e successive modifiche; c) effettua attività di monitoraggio e controllo sullo stato di qualità degli habitat e delle specie della flora e della fauna di importanza comunitaria di cui alla direttiva 92/43/CEE, ai sensi dell'articolo 25 bis della l.r. 29/1997 e successive modifiche; d) cura la formazione professionale, l'aggiornamento e la qualificazione del personale appartenente al ruolo unico previsto dall'articolo 23 della l.r. 29/1997 e successive modifiche; e) su richiesta della Giunta regionale, nel caso di esercizio dei poteri sostitutivi previsti dagli articoli 19, 26 e 27 della l.r. 29/1997 e successive modifiche, provvede, rispettivamente, alla gestione delle aree naturali protette di interesse regionale ed alla redazione del piano e del regolamento dell'area.

Inoltre, il comma terzo dello stesso articolo prevede che l'Arp:

può svolgere attività tecnico-operative attinenti allo sviluppo e all'adeguato funzionamento del sistema regionale delle aree naturali protette anche nell'interesse degli enti locali e di altri enti pubblici regionali, sulla base di apposite intese tra la Regione e l'ente interessato.

d) Agenzia regionale per lo sport: funzioni e attività.

L'Agenzia regionale per lo sport (Agensport) è disciplinata dal regolamento regionale 21 luglio 2008, n. 11, recante "Disciplina dell'agenzia Regionale per lo Sport ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 1° febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell'articolo 54 dello statuto. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti)".

Questa agenzia, ai sensi dell'art. 2 della l.r. 1/2008, è una unità amministrativa della Regione, dotata di autonomia gestionale, organizzativa, finanziaria e contabile, nei limiti delle risorse disponibili ed in conformità agli atti regionali di definizione delle politiche e degli obiettivi programmatici, degli indirizzi e delle direttive ed è sottoposta ai poteri di vigilanza della Giunta regionale (art. 2, comma secondo).

In base a quanto previsto dall'art. 2, comma secondo, l'Agensport è preposta:

allo svolgimento di attività tecnico-operative connesse all'esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia di sport previste dalla legge regionale 20 giugno 2002, n. 15 (Testo Unico in materia di sport) e successive modifiche. In particolare l'AGENSPOORT: a) cura l'attività di osservatorio sulle realtà dello sport, anche in collaborazione con gli enti locali e con gli altri enti pubblici e privati operanti nel settore, attraverso: 1) l'elaborazione di definizioni, classificazioni e strumenti di rilevazione e di analisi, condivisi e compatibili, dell'impiantistica e dei fenomeni sportivi; 2) la ricognizione del patrimonio disponibile nel settore sportivo; 3) la raccolta e l'elaborazione dei dati attinenti alle attività sportive; 4) lo sviluppo delle relazioni con gli osservatori delle altre regioni in materia di sport; 5) la definizione degli strumenti di comunicazione e di diffusione dei dati al fine di valorizzare le informazioni prodotte; b) cura l'informazione sulle maggiori attività ed iniziative presenti nella Regione e svolge attività di comunicazione per le iniziative di particolare rilievo regionale, nazionale e internazionale; c) cura l'implementazione del portale regionale relativo allo sport con i dati e le informazioni acquisite nello svolgimento della propria attività e di quella della competente struttura regionale; d) formula proposte e svolge attività di consulenza alla direzione regionale competente in materia di sport; e) svolge incarichi e iniziative affidati dalla direzione regionale competente in materia di sport; f) effettua attività di studio, ricerca, sperimentazione e documentazione.

Inoltre, il comma terzo dello stesso articolo prevede che l'Agensport:

può svolgere attività tecnico-operative attinenti allo sport anche nell'interesse degli enti locali e di altri enti pubblici regionali, sulla base di apposite intese tra la Regione e l'ente interessato.

e) Istituto Montecelio – Agenzia regionale per la comunicazione e la formazione: funzioni e attività.

L'Agenzia Montecelio è disciplinata dal regolamento regionale 30 ottobre 2008, n. 20 recante “Disciplina dell’Istituto Montecelio, agenzia Regionale per la Comunicazione e la Formazione, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, lettera e), della legge regionale 1 febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell’articolo 54 dello statuto. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti)”.

Questa agenzia, ai sensi dell’art. 2 della l.r. 1/2008, è un’unità amministrativa della Regione, di cui si avvale, in particolare, l’assessorato competente in materia di istruzione, formazione e diritto allo studio, dotata di autonomia gestionale, organizzativa, finanziaria e contabile nei limiti delle risorse disponibili e in conformità agli atti regionali di definizione delle politiche e degli obiettivi programmatici, degli indirizzi e delle direttive ed è sottoposta ai poteri di vigilanza della Giunta regionale (art. 2, comma secondo).

In base a quanto previsto dall’art. 2, comma secondo, l’agenzia Montecelio:

nell’ambito delle competenze regionali in materia di promozione culturale ed educativa, del diritto allo studio e della formazione professionale, provvede in particolare a: a) formare esperti nel settore della comunicazione e delle attività ad essa connesse; b) assistere la Regione, con particolare riferimento alla comunicazione di parte pubblica, nella formazione e qualificazione di personale proprio e/o degli enti locali che insistono sul territorio regionale; c) fornire alla Regione consulenze nel settore della comunicazione anche nella selezione di organizzazioni esterne cui debbono affidarsi compiti operativi; d) espletare attività di studio, ricerca e sperimentazione; e) organizzare eventi nell’ambito dei campi di attività dell’agenzia; f) promuovere o partecipare ad associazioni, società o consorzi operanti nei settori della comunicazione multimediale, ivi comprese le imprese editoriali e radiotelevisive, nonché stipulare contratti, convenzioni o accordi di programma con università, enti di ricerca, imprese ed ogni altro soggetto che abbia interesse al campo di attività dell’agenzia stessa; g) svolgere attività di formazione ed aggiornamento nel campo del marketing e della promozione del territorio; h) svolgere attività di formazione ed aggiornamento nel campo del e-government e dei servizi di telematica al cittadino; i) assistere la Regione, nell’ambito della comunicazione, per la preparazione e la pubblicizzazione, di campagne informative e di progetti o manifestazioni riguardanti l’istruzione, la formazione e il diritto allo studio.

Inoltre, il comma terzo dello stesso articolo prevede che l’Agenzia Montecelio:

sulla base di apposite intese tra la Regione e l’ente interessato, può svolgere attività tecnico-operative attinenti allo sviluppo della comunicazione e della divulgazione in materia di promozione culturale ed educativa anche nell’interesse degli enti locali e di altri enti pubblici regionali.

4. *Considerazioni conclusive*

Come precedentemente evidenziato, le agenzie regionali costituiscono solo una parte del complessivo sistema amministrativo regionale, il quale è infatti composto da una pluralità di modelli organizzativi che, al di là delle strutture amministrative regionali in senso stretto, comprende una molteplicità di enti strumentali della Regione, società per azioni controllate o partecipate e altri enti privati.

Cionondimeno, anche alla luce del quadro normativo analizzato, risulta possibile formulare qualche riflessione conclusiva sul ruolo delle agenzie nella Regione Lazio, cercando di valutare, in particolare, se le attività da esse svolte risultino coerenti con le sfere di competenza degli altri enti locali laziali oppure se, al contrario, si verificano casi di sovrapposizione di competenze e di funzioni.

In particolare, si è visto come le agenzie analizzate operano in settori quali: il mercato del lavoro e della formazione professionale; la difesa del suolo; la protezione della flora e della fauna e la tutela dei parchi e delle riserve naturali; in via più o meno diretta, di raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Tutti settori nei quali tradizionalmente dovrebbero essere altri enti, e in particolare le province, a svolgere le relative funzioni. A tal riguardo, infatti, l'art. 19 del d.lgs. n. 267/2000, il c.d. T.U.E.L., attribuisce espressamente alle province le funzioni amministrative in questi settori, scelta tra l'altro ribadita dall'art. 4 della l.r. n. 14 del 1999 in materia di decentramento amministrativo regionale.

In tal modo, la Regione, per mezzo delle agenzie regionali, oltre a preservare e consolidare il proprio ruolo in termini di programmazione, coordinamento, indirizzo e controllo, molto spesso mantiene accentrate anche una corposa quota di funzioni operative in settori nei quali dovrebbero essere altri gli enti competenti.

Il rischio, pertanto, è che la “proliferazione” di agenzie regionali, così come degli altri enti strumentali della Regione, possano essere di ostacolo a una corretta applicazione dei principi di sussidiarietà e di decentramento, a svantaggio degli altri enti territoriali regionali le cui competenze si trovano.

In tal modo, se da un lato si deve garantire l'autonomia organizzativa regionale, che si esprime nella libera scelta dei modelli organizzativi da parte della Regione, d'altro canto l'esercizio di tale autonomia dovrebbe bilanciarsi con il principio del decentramento e con quello di sussidiarietà.

Alla luce di quanto detto, un eventuale contrasto tra i diversi principi, quello dell'autonomia organizzativa da una parte e quelli del decentramento e della sussidiarietà dall'altra, non può che trovare il giusto bilanciamento grazie a un altro principio, ossia quello di leale collaborazione.

Ed è proprio in tale ottica che al Consiglio delle autonomie locali dovrebbe essere riconosciuto quel ruolo strategico che gli compete: quello di permettere una dialettica costruttiva tra Regione e autonomie locali, favorendo la leale collaborazione e, in prospettiva, un più maturo decentramento amministrativo ispirato dal principio di sussidiarietà, oltre che di adeguatezza e di differenziazione, ma al contempo rispettoso dell'autonomia organizzativa regionale.

*Il conferimento di funzioni agli enti locali:
S.p.A. e poteri sostitutivi*

Diana Basili

1. *Premessa: il quadro generale di riferimento*

La l.r. Lazio 14/1999¹, volta alla realizzazione del decentramento amministrativo della Regione (sulla falsa riga di quanto avvenuto a livello statale a seguito dell'entrata in vigore della legge 59/1997, dandone attuazione), è il punto di riferimento, ovviamente nel contesto regionale di competenza, per quanto attiene alla distribuzione e al conferimento (tramite delega ovvero trasferimento) di funzioni amministrative agli enti locali.

Com'è noto, le funzioni amministrative possono essere distribuite, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, fra gli enti territoriali (Regione, province e comuni); talvolta il legislatore ricorre, però, all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, sulla scorta del quale le funzioni possono essere ripartite fra gli attori sociali, ad esempio associazioni senza scopo di lucro (in cui i cittadini operano in forma volontaristica e associata) istituite con l'intento di alleggerire l'apparato pubblico, sia regionale che locale, dalle proprie incombenze in determinati settori.

Ebbene, in questa sede verranno analizzate le leggi della Regione Lazio entrate in vigore nel corso dell'VIII legislatura da poco conclusa (2005-2010), volte a disciplinare:

- l'organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo (e nello specifico, delega e trasferimento di funzioni dalla Regione agli enti locali in materia di energia e organizzazione del sistema turistico laziale);
- la costituzione di società per azioni a partecipazione esclusivamente, o comunque prevalentemente, regionale;
- i poteri sostitutivi regionali in caso di inerzia delle province e dei comuni rispetto alla funzioni a essi conferite.

¹ Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo

Nel periodo intercorrente fra il 2005 e il 2010, dunque, il Consiglio regionale del Lazio ha approvato, in proposito, sette leggi.

1) L.r. 18/2006: delega alle province di funzioni e compiti amministrativi in materia di energia. Modifiche alla l.r. 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche.

2) L.r. 13/2007: organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla l.r. 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche.

[Per quanto attiene alle tecniche e agli strumenti di conferimento di funzioni amministrative].

3) L.r. 5/2007: disposizioni relative alla società Lazio Service S.p.A.

4) L.r. 22/2007: promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale ai fini della realizzazione di infrastrutture strategiche relative al sistema viario.

5) L.r. 11/2006: modifiche alla l.r. 28 ottobre 2002, n. 37 (Promozione della Costituzione di una società per azioni per la progettazione, esecuzione manutenzione e gestione a tariffa o a pedaggio della rete autostradale e di infrastrutture di viabilità e pedaggio nel Lazio). Disposizioni transitorie.

6) L.r. 2/2010: promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale ai fini dei collegamenti marittimi con le isole pontine denominata Laziomar S.p.A.

[Per quanto riguarda la costituzione di società e altri enti privati a partecipazione regionale, in base a quanto disposto dall'art. 56² dello Statuto].

7) L.r. 15/2008: vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia.

[In materia di poteri sostitutivi della Regione in caso di inerzia oppure di inadempimento degli enti locali].

² 1. La Regione può partecipare ovvero promuovere la costituzione di società di capitali, di associazioni, di fondazioni e di altri enti privati che operino nelle materie di competenza regionale, in conformità alle disposizioni del codice civile e nel rispetto delle norme generali stabilite da apposita legge regionale.

2. Gli statuti degli enti privati o gli accordi parasociali stipulati dalla Regione assicurano forme e modalità di raccordo con gli enti locali, in relazione alle funzioni amministrative conferite a questi ultimi.

3. La Regione è rappresentata nell'assemblea sociale dal Presidente della Regione o dall'assessore competente in materia da lui delegato.

2. *Il conferimento di funzioni amministrative in materia di energia e turismo agli enti locali*

Per quanto attiene al conferimento di funzioni amministrative alle province e ai comuni in materia di energia e turismo, nel corso della legislatura 2005-2010, sono state approvate due leggi. Entrambe fanno riferimento (una modificandola, l'altra approfondendo quanto già in essa contenuto) alla l.r. 14/1999, chiave di lettura, in materia di decentramento, dei rapporti fra Regione ed enti locali negli ultimi dieci anni.

2.1. *Delega di funzioni alle province in materia di energia*

La l.r. Lazio 18/2006 (Delega alle province di funzioni e compiti amministrativi in materia di energia. Modifiche alla l.r. 6 agosto 1999, n. 14 – Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo e successive modifiche) non introduce delle novità sostanziali rispetto a quanto già previsto dalle disposizioni enunciate nella l.r. Lazio 14/2006, la cui finalità, come è noto, in attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) e della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), è quella di realizzare il più ampio decentramento amministrativo.

La l.r. 14/1999 (che d'ora in poi fungerà da parametro per la valutazione di come nel corso dell'VIII legislatura si sia provveduto a garantire un decentramento amministrativo, con la conseguente applicazione del principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale) fa riferimento, ricalcando la struttura della legge 59/1997 e del d.lgs. 112/1998, a tutta una serie di settori, fra i quali rientra la materia energia.

Il vecchio art. 51 della suddetta legge, in proposito, sanciva che le province esercitassero funzioni amministrative volte a:

- l'adozione dei programmi d'intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico;
- la verifica di compatibilità dei piani comunali per l'uso delle fonti rinnovabili di energia di cui all'art. 52, comma primo, lettera d) in relazione ai programmi di intervento di cui alla lettera a) del presente comma;
- l'autorizzazione all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia;
- il controllo sul rendimento e sul risparmio energetico degli impianti termici e l'uso razionale dell'energia, per la parte di territorio comprendente comuni con una popolazione inferiore ai 40.000 abitanti, in coerenza con quanto previsto dall'art. 31 della legge 10/1991.

- Alle province venivano altresì delegate le funzioni in merito a:
- il sostegno dell'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia nell'edilizia;
 - il contenimento dei consumi energetici nei settori industriali, artigianale e terziario;
 - la produzione di fonti rinnovabili di energia nel settore agricolo.

La l.r. 18/2006, che si compone di soli tre articoli, non pone a carico delle province ulteriori funzioni, se non una che deriva dall'obbligo, sia del legislatore statale che di quello regionale, ai sensi dell'art. 117, comma primo, Cost., al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. E infatti, l'art. 1 della l.r. 18/2006 (modifiche all'art. 51 della l.r. 6 agosto 1999, n. 14) dispone che alle province spetti il rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12, comma terzo, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), secondo le modalità e i termini previsti dai commi terzo e quarto dello stesso articolo.

2.2. Organizzazione del sistema turistico laziale

Dall'analisi della l.r. Lazio 13/2007 [Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla l.r. 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche], in materia di turismo, emerge un quadro piuttosto complesso rispetto a quello delineato in materia di energia.

La legge oggetto di studio non si limita, infatti, a modificare la ripartizione delle funzioni amministrative in materia di turismo, già operata dal legislatore con la l.r. 14/1999, ma la approfondisce anche in linea con i mutamenti avvenuti a livello costituzionale.

Ebbene, se la l.r. Lazio 14/1999 fa riferimento alla legislazione statale in materia di decentramento amministrativo, la successiva l.r. 13/2007 non poteva non tenere conto dei sostanziali cambiamenti intervenuti nel nostro ordinamento a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

L'obiettivo, dunque, era quello di riorganizzare il sistema turistico laziale: il legislatore ha provveduto, da un lato, a ridistribuire le funzioni amministrative fra Regione ed enti locali, e dall'altro, a promuovere la costituzione di un'agenzia a partecipazione prevalentemente regionale (Agenzia per la promozione turistica di Roma e del Lazio S.p.A.) e associazioni senza scopo di lucro (pro-loco), avvalendosi del loro contributo. Ciò è avvenuto in virtù dei principi di sussidiarietà verticale e di sussidiarietà orizzontale che, prima con la cosiddetta legge Bassanini, poi con la riforma costituzionale del 2001, hanno sostituito il principio del parallelismo delle funzioni.

La Regione, nelle materie disciplinate dalla l.r. Lazio 13/2007, svolge le funzioni amministrative concernenti:

- l'adozione del piano turistico regionale triennale degli interventi, con il quale sono determinati gli obiettivi da perseguire nel triennio di validità, gli indirizzi, i criteri e le metodologie d'intervento nonché i criteri per la concessione di contributi per le imprese turistiche e le attività ricettive;
- l'attuazione degli interventi riservati alla Regione dal piano turistico regionale, nonché la definizione e l'attuazione di specifici progetti e programmi di interesse regionale;
- l'elaborazione e il coordinamento dell'attuazione dei programmi di intervento previsti dall'Unione europea o da leggi statali;
- i rapporti con gli organi istituzionalmente preposti alla tutela del patrimonio storico, monumentale, naturalistico e culturale, per la valorizzazione del proprio territorio a fini turistici;
- il coordinamento e l'indirizzo in relazione all'attività e alle iniziative per la promozione del prodotto turistico, fatta salva l'autonomia degli enti locali;
- la promozione turistica sul mercato nazionale che abbia particolare rilievo per l'immagine complessiva del turismo regionale nonché, in via esclusiva, sul mercato estero;
- l'agevolazione dell'accesso al credito delle imprese turistiche mediante apposite convenzioni con istituti di credito;
- la determinazione dei requisiti minimi funzionali e strutturali per la classificazione delle strutture ricettive nonché per la classificazione degli stabilimenti balneari;
- l'assegnazione del marchio turistico regionale;
- l'adozione della carta del turista;
- l'adozione del piano di utilizzazione a scopo turistico ricreativo delle aree del demanio marittimo;
- la tenuta e l'aggiornamento dell'elenco, nonché la vigilanza sulle associazioni senza scopo di lucro con finalità ricreative, culturali, religiose e sociali, operanti a livello nazionale, che abbiano sedi operative nel territorio regionale;
- il riconoscimento dei sistemi turistici locali nonché il finanziamento dei relativi progetti di sviluppo;
- il coordinamento della raccolta per l'elaborazione e la diffusione delle rilevazioni e delle informazioni concernenti la domanda e l'offerta turistica regionale in tutte le loro articolazioni;
- la costituzione dell'Osservatorio regionale del turismo;
- l'alta formazione degli operatori del comparto turistico attraverso la "Scuola di alta formazione del turismo";
- la tenuta dell'elenco regionale delle agenzie sicure;
- la pubblicazione annuale dell'elenco regionale delle agenzie di viaggi e turismo nel Bollettino ufficiale della Regione (Bur).

Nel rispetto degli obiettivi, degli indirizzi e dei criteri contenuti nella programmazione regionale, le province, invece si vedono riconosciute le seguenti competenze:

- adozione di piani di valorizzazione, promozione locale ed accoglienza turistica;
- attuazione di specifici interventi turistici di rilevanza provinciale previsti nel piano turistico regionale, nonché nei programmi nazionali e comunitari;
- realizzazione di attività di promozione del prodotto turistico;
- svolgimento di funzioni già di competenza delle Aziende di promozione turistica (Apt) quali:
 - l'organizzazione dell'informazione, dell'accoglienza, dell'assistenza e della tutela del turista, anche con l'ausilio delle tecnologie dell'informazione e comunicazione (Ict), attraverso i servizi di informazione e accoglienza turistica (Iat);
 - il controllo della qualità dei servizi;
 - la consulenza e l'assistenza agli operatori pubblici e privati operanti nel settore;
 - la valorizzazione turistica del proprio ambito territoriale nonché la promozione di manifestazioni e iniziative atte a stimolare flussi turistici;
 - la partecipazione ad iniziative di promozione turistica regionale all'estero per il tramite dell'Agenzia regionale di promozione turistica di Roma e del Lazio S.p.A.

Le province svolgono, altresì, le funzioni e i compiti amministrativi delegati dalla Regione concernenti:

- la vidimazione, la raccolta e la pubblicazione delle tariffe delle strutture ricettive;
- l'attribuzione della classifica delle strutture ricettive e degli stabilimenti balneari sulla base dei requisiti fissati dalla Regione e il rilascio del relativo attestato;
- le agenzie di viaggi e turismo, nonché le associazioni e gli altri enti senza scopo di lucro, i gruppi sociali e le comunità, operanti a livello locale, ivi compresa l'attività di vigilanza;
- le associazioni pro-loco;
- la concessione di contributi.

Le province inoltre provvedono:

- alla raccolta ed elaborazione dei dati sul movimento turistico delle strutture ricettive anche con la collaborazione dei comuni;
- alla trasmissione dei dati alla Regione nell'ambito del sistema statistico regionale ed assicurano la necessaria collaborazione all'Osservatorio regionale del turismo.

I comuni, singoli o associati, nel rispetto degli obiettivi, degli indirizzi e dei criteri contenuti nella programmazione regionale svolgono le funzioni concernenti:

- l'individuazione e la realizzazione degli interventi promozionali di livello comunale, ivi compresi quelli riguardanti il turismo sociale;
- le autorizzazioni all'esercizio delle attività svolte dalle strutture ricettive e la relativa vigilanza;
- la formulazione di proposte alla provincia competente per territorio per l'attivazione di uffici di informazione e accoglienza turistica e per la realizzazione di iniziative o la fornitura di servizi di interesse turistico.

Essi svolgono, altresì, funzioni e compiti amministrativi delegati relativi al rilascio, al rinnovo e alla revoca delle concessioni relative alle aree del demanio marittimo, comprese quelle immediatamente prospicienti, per finalità turistiche e ricreative nonché la relativa vigilanza.

Inoltre:

- collaborano con la provincia per la raccolta dei dati sul movimento turistico delle strutture ricettive;
- assicurano all'Osservatorio regionale del turismo e al sistema statistico regionale la necessaria collaborazione.

Infine, la l.r. Lazio 13/2007 sancisce la definitiva soppressione delle Agenzie di promozione turistica (Atp) istituendo, invece, quella per Roma e per il Lazio, le cui funzioni vengono trasferite alle province e al comune di Roma. È, dunque, rilevabile un carattere differenziato delle attribuzioni conferite al Comune di Roma rispetto a tutti gli altri, derivante ovviamente da quanto disposto dall'art. 114 Cost.

Nel caso di inerzia ovvero di inadempimento da parte degli enti locali destinatari delle funzioni amministrative trasferite o delegate, la Regione può esercitare i poteri sostitutivi in base a quanto sancito dall'art. 49³ dello Statuto regionale.

³ 1. La Regione, nelle materie di propria competenza, disciplina con legge l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia o inadempimento, da parte degli enti locali destinatari di funzioni conferite, nel compimento di atti o attività obbligatori per la tutela di interessi di livello superiore espressi da norme o dai programmi regionali e provinciali.

2. La legge regionale stabilisce, in particolare, i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo e adeguate garanzie nei confronti dell'ente locale, in conformità al principio di leale collaborazione, prevedendo un procedimento nel quale l'ente sostituito sia, comunque, messo in condizioni di interloquire e di adempiere autonomamente fino al momento dell'adozione del provvedimento sostitutivo.

3. Il potere sostitutivo è esercitato dalla Giunta regionale o sulla base di una sua decisione, previo parere del Consiglio delle autonomie locali.

Le associazioni pro-loco sono persone giuridiche private senza scopo di lucro, dirette a favorire la conoscenza, la valorizzazione e la tutela delle risorse turistiche locali. A esse la legge rimette l'onere di:

- promuovere iniziative atte a preservare e diffondere le tradizioni culturali e folkloristiche più significative delle località;
- svolgere attività di propaganda per la tutela e la valorizzazione delle bellezze naturali, artistiche e monumentali del luogo;
- svolgere attività ricreative nonché attività dirette a migliorare, in generale, le condizioni di soggiorno dei turisti;
- garantire migliori servizi di assistenza e informazione turistica, anche attraverso convenzioni con gli Iat;
- intraprendere iniziative idonee a favorire, attraverso processi partecipativi, il raggiungimento degli obiettivi sociali del turismo.

Come si è detto, sebbene la l.r. 13/2007 disponga la soppressione delle Atp, promuove la costituzione dell'Agenzia per la promozione turistica di Roma e del Lazio S.p.A. (Società per Azioni a partecipazione interamente pubblica costituita dalla Regione Lazio, che detiene il 51% delle azioni, dal Comune di Roma che ha il 9% del capitale, Provincia di Roma che ne possiede il 10%, Province di Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo detentori del 3% delle quote societarie ognuna, Unioncamere Lazio con l'8%).

Alla At Lazio sono rimesse le funzioni volte a:

- promuovere l'offerta turistica regionale in Italia e all'estero;
- favorire la diffusione di una più ampia cultura dell'ospitalità tra operatori pubblici e privati e la popolazione locale;
- promuovere la cultura della tutela dei diritti del turista consumatore;
- curare la stampa e la distribuzione del materiale informativo e promozionale di livello regionale e locale anche negli Iat;
- realizzare campagne promozionali e azioni di comunicazione di interesse regionale;
- partecipare a fiere e manifestazioni turistiche e non, al fine di promuovere il territorio e le varie offerte regionali;
- svolgere qualsiasi ulteriore funzione necessaria per il raggiungimento delle finalità di promozione turistica.

Il legislatore ha predisposto, poi, una serie di strumenti atti a garantire la cooperazione fra la Regione e gli enti locali in materia. È a tal fine che è stata prevista la creazione di sistemi turistici locali: il principale ambito di programmazione integrata per lo sviluppo turistico del territorio. Essi si caratterizzano per garantire l'offerta integrata di attrazioni, beni culturali e ambientali, compresi i prodotti eno-gastronomici e dell'artigianato locale.

Le province e il comune di Roma sono anche tenuti a organizzare sul territorio di propria competenza servizi di informazione e accoglienza turi-

stica, sulla base di un piano organico che tenga conto della qualità ed entità delle correnti di traffico turistico, della consistenza e qualità delle strutture ricettive, extraricettive e turistico-sportive, della consistenza e omogeneità delle risorse turistiche e dei servizi pubblici esistenti, della presenza di parchi archeologici, parchi e riserve naturali, siti di rilevanza storico-artistica e religiosa.

Al fine di monitorare il settore attraverso l'acquisizione, la gestione e la diffusione delle informazioni e dei dati statistici relativi al flusso tra domanda e offerta turistica regionale il legislatore ha previsto l'istituzione di un Osservatorio regionale per il turismo, presso l'assessorato regionale competente.

Infine, la l.r. 13/2007, modificando gli artt. 75 e 76 della l.r. 14/1999, conferisce alla Regione e alle provincie ulteriori funzioni rispetto a quelle già attribuitegli dalla legge regionale sul decentramento.

3. La promozione regionale per la costituzione di persone giuridiche private

Lo Statuto della Regione Lazio dedica il Titolo V all'organizzazione e all'attività amministrativa regionale. In particolare, gli artt. 54-56⁴ disciplina-

⁴ Art. 54:

1. La Regione può istituire, con legge, agenzie regionali per lo svolgimento di compiti specifici.

2. Le agenzie sono unità amministrative caratterizzate dall'assegnazione di risorse organizzative ed economiche con direzione e responsabilità autonome entro gli indirizzi definiti dalla Giunta regionale.

3. Alle agenzie è preposto un dirigente regionale.

Art. 55:

1. Possono essere istituiti, con specifiche leggi regionali, enti pubblici dipendenti dalla Regione per l'esercizio di funzioni amministrative, tecniche o specialistiche, di competenza regionale, nel rispetto di norme generali stabilite da apposita legge regionale la quale preveda, in particolare, i criteri da seguire ai fini dell'istituzione degli enti, dell'individuazione degli organi istituzionali e delle relative funzioni ed indennità di carica nonché dell'esercizio dei poteri d'indirizzo, direttiva, vigilanza e controllo della Giunta regionale. La legge regionale prevede altresì la disciplina dell'apparato organizzativo, garantendo la massima snellezza operativa e l'effettiva autonomia, in coerenza con il principio della distinzione tra attività di indirizzo e controllo degli organi istituzionali ed attività di gestione ed attuazione dei dirigenti.

2. Le leggi regionali istitutive prevedono le modalità di raccordo tra gli enti pubblici dipendenti e gli enti locali in relazione alle funzioni conferite a questi ultimi.

3. I componenti degli organi istituzionali sono nominati dal Presidente della Regione acquisito il parere della commissione consiliare permanente competente per materia, nel caso di organo di amministrazione monocratico o del presidente dell'organo di amministrazione collegiale, ovvero dandone comunicazione al Consiglio regionale, nel caso degli altri componenti dell'organo di amministrazione. Il Consiglio provvede alla designazione dei componenti degli organi di amministrazione nei casi in cui la legge regionale istitutiva prescriva la rappresentanza delle opposizioni.

no l'istituzione di agenzie, enti pubblici dipendenti dalla Regione e società e altri enti a partecipazione pubblica cui vengono attribuite funzioni amministrative, tecniche o specialistiche di competenza della Regione.

A quest'ultima, l'art. 56 dello Statuto riconosce la possibilità di promuovere la costituzione di società di capitali, di associazioni, di fondazioni e di altri enti privati che operino nelle materie di competenza regionale. Gli statuti degli enti costituiti nonché gli accordi parasociali stipulati dalla Regione assicurano forme e modalità di raccordo con gli enti locali, in relazione alle funzioni amministrative loro conferite.

Le leggi regionali prese in considerazione si occupano, dunque, della promozione, della costituzione e del conferimento di funzioni a tali S.p.A. a partecipazione regionale.

3.1. Promozione della costituzione di una S.p.a. a partecipazione regionale ai fini della realizzazione di infrastrutture strategiche relative al sistema viario

La l.r. 22/2007 (Promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale ai fini della realizzazione di infrastrutture strategiche relative al sistema viario) attribuisce alla S.p.A. da costituire, in quanto soggetto aggiudicatore, tutte le funzioni inerenti tale figura, alle quali si aggiungono il reperimento, anche tramite il ricorso alla finanza privata, delle risorse necessarie per la realizzazione delle infrastrutture.

La legge provvede agli oneri derivanti dalla costituzione della società mediante l'istituzione di un capitolo nel bilancio denominato "Costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale ai fini della realizzazione

4. I componenti degli organi istituzionali decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina.

5. Gli incarichi di direzione delle strutture di massima dimensione degli enti pubblici dipendenti sono conferiti dai rispettivi organi di amministrazione e cessano di diritto il novantesimo giorno successivo all'insediamento dei nuovi organi, salvo conferma da parte degli organi stessi.

6. Il personale degli enti pubblici dipendenti è equiparato al personale regionale, fermo restando il rispetto dei contratti collettivi di lavoro dello specifico settore e fatta salva diversa disposizione di legge regionale che si renda necessaria per la peculiarità delle funzioni.

7. La vigilanza ed il controllo sull'attività e sugli organi degli enti pubblici dipendenti, ivi compresi i conseguenti adempimenti, spettano alla Giunta che ne riferisce periodicamente alla commissione consiliare permanente competente per materia.

8. I bilanci ed i rendiconti degli enti pubblici dipendenti sono approvati dalla Regione con le modalità previste dalla legge regionale che disciplina la materia del bilancio e della contabilità della Regione, sentito il Comitato contabile regionale, e sono pubblicati nel bollettino ufficiale della Regione.

di infrastrutture strategiche relative al sistema viario”, con uno stanziamento (la legge fa riferimento esclusivamente all’anno 2008) di 1.100.000 euro.

3.2. Progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione a tariffa o a pedaggio della rete autostradale e delle infrastrutture di viabilità a pedaggio. Promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale

La l.r. Lazio 11/2006 (Modifiche alla l.r. 28 ottobre 2002, n. 37 (Promozione della Costituzione di una società per azioni per la progettazione, esecuzione manutenzione e gestione a tariffa o a pedaggio della rete autostradale e di infrastrutture di viabilità e pedaggio nel Lazio. Disposizioni transitorie) promuove la costituzione di una S.p.A. a prevalente capitale regionale⁵ per la gestione, sia dal punto di vista della realizzazione che di quello tariffario, della rete autostradale e viaria a pedaggio.

L’art. 2⁶ della legge in oggetto conferisce esclusivamente alla Regione le funzioni inerenti l’affidamento degli appalti o delle concessioni di lavori pubblici per la progettazione, l’esecuzione e la gestione della rete autostradale e delle infrastrutture di viabilità a pedaggio.

3.3. Disposizioni relative alla Lazio Service S.p.A.

La legge 5/2007, a differenza di quelle precedentemente analizzate, non individua e non conferisce alla Società per Azioni delle specifiche funzioni. E infatti, l’art. 1 sancisce che la Società Lazio Service S.p.A., a capitale interamente regionale, assuma il ruolo di società per la produzione di servizi strumentali all’attività della Regione, e che l’Ufficio di presidenza del Consi-

⁵ La Regione promuove la costituzione, in conformità alle disposizioni dello Statuto regionale ed ai sensi degli artt. 2325 e ss. del codice civile, di una società per azioni a prevalente capitale regionale, di seguito denominata “società”, avente ad oggetto la progettazione, l’esecuzione e la manutenzione di reti autostradali e di infrastrutture di viabilità a pedaggio nonché la gestione a tariffa ovvero a pedaggio delle stesse. Art. 4, comma primo, l.r. Lazio 11/2006.

⁶ La Regione provvede alla progettazione, all’esecuzione, alla manutenzione e alla gestione a tariffa o a pedaggio della rete autostradale regionale e delle infrastrutture di viabilità a pedaggio, mediante l’affidamento di appalti o di concessioni di lavori pubblici a soggetti scelti secondo le procedure del diritto comunitario e nazionale in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture e, in ogni caso, nel rispetto dei principi di non discriminazione, concorrenza, parità di condizioni e trasparenza.

2. La Regione istituisce commissioni di gara con modalità tali da assicurare la parità di condizioni dei concorrenti e la trasparenza delle procedure. Art. 2, commi primo e secondo, l.r. Lazio 11/2006.

glio regionale e la Giunta regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, individuino, con apposite deliberazioni, i servizi strumentali all'attività della Regione esternalizzabili.

Le restanti disposizioni concernono contratti di servizio e disposizioni finanziarie.

Per un approfondimento delle tematiche qui esposte, si veda comunque la parte del lavoro dedicata alle agenzie.

4. *I poteri sostitutivi regionali*

L'art. 49 dello Statuto sancisce che la Regione, nelle materie di propria competenza, possa, con legge, disciplinare il potere sostitutivo da utilizzare nei casi di inerzia ovvero di inadempimento degli enti locali rispetto alle funzioni ad essi conferite.

La legge regionale deve, *in primis*, stabilire i presupposti per l'esercizio di tale potere sostitutivo, assicurando adeguate garanzie nei confronti dell'ente locale. Titolare ne è la Giunta regionale che lo esercita nel rispetto del principio di leale collaborazione e in maniera tale che l'ente sostituito possa adempiere, fino al momento dell'adozione del provvedimento, autonomamente al proprio incarico.

4.1. *I poteri sostitutivi in materia di vigilanza urbanistico-edilizia*

La l.r. 15/2008, allo scopo di assicurare un ordinato sviluppo del territorio, la salvaguardia delle risorse ambientali, del paesaggio e del patrimonio culturale, detta norme in materia di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia.

In primis, per assicurare su tutto il territorio un'efficace e coordinata attività di prevenzione e repressione dell'abusivismo urbanistico-edilizio, la Regione promuove forme di collaborazione istituzionale, stipulando, in alcuni casi, convenzioni tra amministrazioni, enti ed organi statali, regionali e locali.

In secondo luogo, la legge opera una distribuzione di funzioni fra la Regione e gli enti locali, in particolare i comuni, anche se nella maggior parte dei casi titolare delle funzioni amministrative in materia è proprio la Regione alla quale, al fine di sostenere gli enti preposti alla vigilanza urbanistico-edilizia nell'esercizio delle funzioni di propria competenza, spetta:

- attivare servizi di consulenza e di assistenza tecnica, amministrativa e giuridico-normativa in ordine all'adozione degli atti di repressione dell'abusivismo previsti dalla legge;
- concedere finanziamenti per l'organizzazione ed il potenziamento delle strutture degli enti locali, ivi compresi i municipi, preposte alla vigilanza;

- istituire il fondo regionale di rotazione per le spese di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi⁷.

La Regione, inoltre, verifica periodicamente le trasformazioni del territorio mediante rilevamenti aerofotogrammetrici e satellitari, programmati dalla Giunta regionale anche d'intesa con gli enti locali o con altri soggetti pubblici interessati.

Ai comuni sono, invece, rimessi i compiti di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, e in particolare quelli inerenti alla verifica dell'autorizzazione a costruire, alla verifica che si sia provveduto alla Dia (Dichiarazione di inizio attività), all'ingiunzione, in caso di abuso, di demolizione dell'opera; alla diretta demolizione dell'opera in caso di inerzia da parte del proprietario della stessa.

La l.r. 15/2008 prevede, in conformità, dunque, con quanto sancito dallo Statuto, la possibilità per la Regione di subentrare, in caso di inadempimento, esercitando il potere sostitutivo, all'ente titolare della funzione, espletandone le attività.

In particolare, l'art. 31 sancisce che il potere sostitutivo nei confronti dei comuni possa essere esercitato dalla Regione quando non vi sia stata:

- verifica della regolarità delle opere;
- adozione dei provvedimenti di sospensione dei lavori;
- adozione dei provvedimenti di ingiunzione di demolizione o di applicazione delle sanzioni pecuniarie;
- adozione dei provvedimenti di acquisizione delle aree e di demolizione delle opere abusive⁸.

Accertata, quindi, l'inerzia del comune e verificato che, dopo varie sollecitazioni, non vi siano motivi tali da giustificare l'inadempienza dell'ente, la Giunta regionale delibera sull'esercizio dei poteri sostitutivi⁹ nominando un commissario *ad acta*¹⁰. Quest'ultimo è tenuto a espletare le proprie funzioni nel rispetto del principio di leale collaborazione e cercando di interloquire con gli enti cui deve supplire, con l'intento di metterli in condizione, fino all'ultimo momento prima dell'effettivo esercizio del potere sostitutivo, di adempiere al proprio incarico

⁷ Art. 3 l.r. 15/2008

⁸ Art. 31 l.r. 15/2008

⁹ Il comma terzo dell'art. 31 della l.r. 15/2008 sancisce che: «In caso di esercizio del potere sostitutivo, le sanzioni pecuniarie e le aree da acquisire sono, rispettivamente, introitate dalla Regione e acquisite al patrimonio della stessa».

¹⁰ Il commissario *ad acta* può essere scelto tra i dipendenti della Regione, in possesso dei requisiti necessari per l'espletamento delle funzioni richieste, o tra tecnici esterni alla stessa ed iscritti in un apposito albo istituito presso l'assessorato regionale competente in materia di urbanistica. Il commissario *ad acta*, se scelto fra tecnici esterni all'amministrazione regionale, deve essere residente in una provincia diversa rispetto a quella in cui ricade il comune nei cui confronti è stato attivato l'esercizio del potere sostitutivo. Art. 32, comma primo, l.r. 15/2008.

5. *Considerazioni conclusive*

L'analisi delle leggi regionali appena svolta è finalizzata a verificare il grado di decentramento presente nella Regione Lazio. In particolare, l'obiettivo è quello di valutare quanto i principi di sussidiarietà verticale e orizzontale siano stati applicati nel territorio regionale.

È stata data un'effettiva attuazione a quanto disposto dalla l.r. 14/1999? Vi è stata una reale distribuzione delle funzioni amministrative dalla Regione agli enti locali? E poi: il principio di sussidiarietà orizzontale ha trovato un'adeguata risposta da parte del legislatore regionale?

Sebbene da una valutazione complessiva e generale il responso sia negativo, è necessario fare delle distinzioni materia per materia.

Innanzitutto, come è stato detto, le leggi regionali prese in considerazione possono essere suddivise in due gruppi. Dalla lettura di quelle relative all'organizzazione delle funzioni amministrative emerge chiaramente che in materia di energia la situazione non è cambiata, ossia il legislatore del 2006 non ha ritenuto opportuno decentrare ulteriormente, rispetto a quanto già fatto nel 1999, le funzioni. Esso ha esclusivamente provveduto ad adeguare il testo normativo del 1999 ai mutamenti costituzionali intervenuti con la riforma del 2001. Alle province, dunque, viene delegata una sola ulteriore funzione, più per questioni legate a un adeguamento al dettato costituzionale che per necessità di decentramento.

La seconda legge, in materia di turismo, disciplina, invece, per intero il settore: partendo dalle disposizioni generali, enunciate dalla l.r. 14/1999, conferisce tutta una serie di funzioni specifiche sia alla Regione che alle province e ai comuni (con un trattamento particolare per il Comune di Roma che, al pari delle province, svolge le funzioni di cui erano titolari precedentemente le Atp poi soppresse).

Il legislatore ha quindi distribuito, decentrandole, le funzioni amministrative. È ravvisabile, dunque, l'intento di dare concreta attuazione al principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale. E infatti: da un lato, la legge provvede ad attribuire tutta una serie di mansioni alle province e ai comuni oltre a quelle delegate, mentre dall'altro si avvale (sussidiarietà orizzontale), per esempio, delle associazioni pro-loco che coadiuvano gli enti e l'apparato istituzionale nello svolgimento delle proprie funzioni.

Dalla l.r. 13/2007 emerge un altro dato di primaria importanza: l'istituzione di un'agenzia (che è comunque una S.p.A.) volta a promuovere il settore turistico, al fine dell'incremento e dello sviluppo economico sia regionale che locale. Si tratta di un organo istituito dalla Regione (in base all'art. 56 dello Statuto) che esercita funzioni tecniche specifiche.

Per quanto attiene, invece, alla costituzione di società per azioni a partecipazione regionale, dalle leggi prese in considerazione emerge chiaramente che la Regione ha fatto più volte ricorso alla possibilità di avvalersi di organi

“terzi” che la supportassero nell’espletamento di attività di vario genere. Ebbene, è evidente che la Regione piuttosto che, in applicazione del principio di sussidiarietà, trasferire ovvero delegare funzioni agli enti locali ha preferito ricorrere alla costituzione di società che, sebbene non siano parte del classico apparato politico-istituzionale regionale, ne integrano le attività permettendo alla Regione di restare comunque titolare delle proprie funzioni.

Tuttavia emerge un altro dato importante: il numero di funzioni a esse conferite è sicuramente scarso, e inoltre non vi sono regolamenti regionali volti a integrare o ad attuare le disposizioni legislative inerenti la costituzione e le funzioni conferite alle società per azioni.

Oltre a quanto già detto in materia di abusivismo edilizio, è stato rilevato che anche in altre leggi, come ad esempio quella relativa alla riorganizzazione del sistema turistico laziale, il legislatore ha previsto la possibilità di esercitare i poteri sostitutivi ogni qual volta, decentrando le funzioni amministrative, in virtù del principio di sussidiarietà, conferisca dei compiti agli enti locali.

Ovviamente, tale criterio non potrebbe essere preso in considerazione in riferimento alle società per azioni che, sebbene destinatarie di funzioni, prima di tutto integrano con la loro attività l’apparato istituzionale regionale. La Regione dovrebbe quindi prevedere la possibilità di esercitare dei poteri sostitutivi, praticamente, nei confronti di se stessa: e questo non avrebbe senso. Soprattutto, dato che costituire una S.p.A. a livello regionale può essere sinonimo di decentramento ma non di sussidiarietà, né verticale né orizzontale.

Non sarebbe, dunque, possibile esercitare delle funzioni in sostituzione di una società per azioni trattandosi di persona giuridica non classificabile come ente territoriale.

L'attuazione della sussidiarietà e l'attività normativa in materia di edilizia e urbanistica

Maria Grazia Rodomonte

1. Il quadro normativo di riferimento

Ai fini della presente indagine è in primo luogo necessario dare conto del quadro normativo statale e regionale di riferimento in materia di urbanistica e di edilizia.

Il punto di partenza è in particolare rappresentato dall'art. 117 della Costituzione nella sua formulazione successiva alle modifiche intervenute con legge costituzionale n. 3 del 2001. L'art. 117 Cost., comma terzo, colloca infatti tra le materie di legislazione concorrente il "governo del territorio", mentre non menziona espressamente l'urbanistica e l'edilizia. Secondo l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003 la formula "governo del territorio" sarebbe tuttavia «comprensiva di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività», «e quindi ricomprensiva della 'vecchia' urbanistica e dell'edilizia»¹. La Corte costituzionale sembra quindi aver disegnato in diverse pronunce, e soprattutto nella menzionata decisione n. 303/2003, un «sistema di scatole cinesi, secondo cui l'urbanistica rientra nel governo del territorio, e l'edilizia rientra nell'urbanistica»². Nella decisione n. 362 del 2003 la Corte, infatti, si è espressa senza ambiguità sulla necessità di ricondurre l'edilizia all'interno della competenza ripartita di cui all'art. 117, comma terzo, in considerazione della circostanza che:

la formula adoperata dal legislatore della revisione costituzionale del 2001 riecheggia significativamente quelle con le quali, nella più recente evoluzione della legislazione ordinaria, l'edilizia e l'urbanistica sono state considerate unitariamente³.

¹ Vedi B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino 2009, p. 158.

² V. MAZZARELLI, voce *Edilizia*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico dell'edilizia*, Giuffrè, Milano 2006, p. 2108.

³ Sent. C. Cost. n. 362 del 2003 richiamata in B. CARAVITA, *op. cit.*, p. 159.

L'edilizia e l'urbanistica sono dunque elementi componenti il governo del territorio e, in quanto tali, materie di potestà concorrente tra Stato e Regioni.

Sotto il profilo della legislazione primaria statale si tratta di un ambito costituito da un complesso di norme disorganiche e numerose che si sono accumulate nel tempo senza un progetto chiaro. Ciò ha condotto a guardare con favore, in particolare negli anni più recenti, a interventi di semplificazione e riordino anche a opera di testi unici. Tra gli interventi normativi più recenti deve infatti essere segnalato in particolare il testo unico sull'edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 – “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia”)⁴. Questo testo rappresenta un intervento organico di riordino della normativa relativa al settore delle costruzioni con la previsione dello “sportello unico per l'edilizia”, introdotto sulla base dell'esperienza dello “sportello unico delle attività produttive”, con notevoli vantaggi nel senso della semplificazione dell'organizzazione degli uffici comunali e dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, e l'ampliamento del ricorso alla dia. Esso tuttavia non ha mancato di porre problemi sia in relazione al fatto che, con riferimento alla nuova ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, solo con molta difficoltà può essere configurato come un insieme di norme di principio statali, contenendo infatti numerose disposizioni di dettaglio⁵. Inoltre, perché si tratta di testo unico misto, comprendente cioè anche norme regolamentari che, dopo la riforma dell'art. 117 Cost., sulla base in particolare di quanto previsto al sesto comma, dovrebbero essere di competenza della Regione in materie riconducibili alla potestà legislativa concorrente. Per queste disposizioni si è tuttavia adottata la soluzione prevista dall'art. 2, comma terzo, del testo unico sull'edilizia, secondo cui si applica il principio di cedevolezza e di continuità e dunque

le disposizioni anche, di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esse contenute, operano direttamente nei confronti delle Regioni a statuto ordinario fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi.

A questo provvedimento nel 2003 si è affiancata la c.d. “legge obiettivo” (legge 21 dicembre 2001, n. 443) che, diversamente dal testo unico sull'edilizia, contiene più che altro indicazioni di principio sia in materia di “grandi opere” che con riferimento all'edilizia. La legge obiettivo introduce inoltre il ricorso alla c.d. “super dia” facendo seguito quindi a provvedimenti legisla-

⁴ Vedi A. ROCCELLA *Il diritto urbanistico dopo la riforma del titolo V*, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente. L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano 2004, pp. 168-174.

⁵ *Ibidem*.

tivi regionali già indirizzati nel senso dell'introduzione di procedure meno complesse per la realizzazione delle opere⁶.

Sempre nell'ottica dell'accelerazione e semplificazione delle procedure deve infine essere segnalato, con riferimento alla disciplina legislativa statale, il testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità (d.P.R. n. 327 del 2001) con il quale, abrogando tutte le precedenti norme a partire dal 1865, si introduce il procedimento unico e si attribuisce tutta la competenza della procedura a chi realizza l'opera.

Per quel che attiene infine il livello regionale della produzione normativa le principali leggi in materia di governo del territorio nella Regione Lazio sono rappresentate in primo luogo dalla l.r. n. 38 del 1999 "norme sul governo del territorio"; inoltre, dalla legge n. 12 del 1999 di "disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica" con la quale si disciplinano in particolare i rapporti tra Regione e comuni e le rispettive funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, e in conformità alle previsioni del d.lgs. n. 112 del 1998. Ai fini dell'individuazione delle funzioni conferite alle Regioni e agli enti locali i riferimenti normativi sono in particolare quelli di cui agli artt. 56 e 60 del d.lgs 112 del 1998 ("conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59") nonché della l.r. n. 14 del 1999 "organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo", che provvede alla ripartizione tra Regione ed enti locali del complesso delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti dallo Stato in particolare con il d.lgs n. 112 del 1998.

2. *La normativa regionale in materia di edilizia e urbanistica nella legislatura 2005-2010*

In materia di governo del territorio sono state adottate dalla Regione Lazio complessivamente undici leggi nel corso della legislatura appena trascorsa.

Di queste, quattro sono leggi di modifica di precedenti leggi che possono quindi classificarsi nell'ambito degli interventi di mera "manutenzione". Si tratta in particolare della legge 3 ottobre 2005, n. 17 "modifiche alla l.r. 8 novembre 2004, n. 12 (disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), come modificata dalla l.r. 9 dicembre 2004, n. 18 non-

⁶ Lombardia, Toscana e Campania avevano infatti già provveduto ad introdurre procedure semplificate per la realizzazione delle opere rispettivamente con le l.r. n. 22 del 1999, n. 52 del 1999, n. 19 del 2001.

ché alla l.r. 6 luglio 1998, n. 24 (pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico e successive modifiche)”; della legge 6 agosto 2007 n. 14 “modifiche all’art. 16 della l.r. 22 dicembre 1999, n. 38 (norme sul governo del territorio) e successive modifiche. Disposizioni transitorie”; della legge 14 maggio 2009, n. 15 “modifiche alla l.r. 3 novembre 1976, n. 55 (nuove disposizioni per agevolare la formazione di strumenti urbanistici comunali. Abrogazione della l.r. 7 febbraio 1974, n. 8) e successive modifiche. Abrogazione dell’art. 45 della l.r. 22 maggio 1997, n. 11”; infine della legge 3 febbraio 2010, n. 1 “modifiche alla l.r. 11 agosto 2009, n. 21 (misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l’edilizia residenziale sociale) e successive modifiche”. Si tratta, in tutti i casi, di modifiche di scarso rilievo e comunque tali da non rilevare ai fini della presente indagine, in particolare per quel che attiene l’attuazione del principio di sussidiarietà.

Per quel che riguarda le restanti leggi, in tutto sette, la legge n. 15 del 2008 costituisce una disciplina organica di settore, intervenendo infatti in materia di vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia con lo scopo di prevenire e reprimere l’abusivismo.

Nell’ambito degli interventi organici e programmatici anche di lungo periodo può inoltre essere annoverata la legge n. 21 del 2009, un intervento finalizzato a porre in atto misure straordinarie per il settore edilizio e interventi per l’edilizia residenziale sociale sulla base di quanto previsto dall’intesa tra Stato, Regioni ed enti locali sul c.d. “Piano casa”.

Tra le leggi che introducono una disciplina programmatica può essere infine segnalata la legge n. 6 del 2008 in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia. Le leggi restanti, pur essendo tutte finalizzate a realizzare interventi per lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dell’ambiente hanno, in misura diversa, carattere di interventi circoscritti ad ambiti specifici o a situazioni del tutto peculiari come la legge n. 8 del 2006 “disciplina per la concessione di contributi destinati al ripristino di fabbricati ad uso abitativo danneggiati a causa di eventi imprevedibili”, e la legge n. 13 del 2009 “disposizioni per il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti”; ovvero hanno carattere di interventi straordinari o urgenti sul territorio della Regione Lazio, come nel caso della legge n. 6 del 2007 che prevede un intervento straordinario finalizzato a realizzare la riqualificazione urbanistico ambientale e il risanamento igienico sanitario e paesaggistico di ambiti territoriali caratterizzati da gravi fenomeni di abusivismo edilizio, nei territori dei comuni di Aprilia, Anzio, Ardea, Nettuno e Pomezia e la legge n. 11 del 2007 “misure urgenti per l’edilizia residenziale pubblica”.

È evidente quindi che, se sotto il profilo quantitativo non sia certo risultato carente l’apporto della legislazione nel periodo di riferimento, valutazioni ben diverse devono essere compiute sotto il profilo qualitativo. In questo caso infatti l’intervento regionale appare alquanto limitato, es-

sendo più che altro circoscritto, come si è visto, alla disciplina organica dettata in materia di vigilanza e alla realizzazione a livello regionale del c.d. “Piano casa” oltre a pochi altri interventi in ambiti circoscritti e specifici. La legislazione in materia di governo del territorio a livello regionale nel Lazio sembra quindi quasi riflettere quella frammentarietà di interventi carenti di un obiettivo univoco e chiaro che, come già rilevato, sembra essere l’aspetto caratterizzante il livello nazionale della produzione legislativa in materia. Se alcune Regioni nel settore dell’edilizia e dell’urbanistica hanno finito infatti con l’anticipare l’intervento del legislatore nazionale⁷, nel caso della Regione Lazio la normativa in materia di governo del territorio è rimasta ferma al 1999 e gli interventi realizzati nel corso della legislatura hanno riguardato solo alcuni settori, non sempre peraltro oggetto di discipline organiche.

Per quel che attiene inoltre la produzione regolamentare, nel lasso di tempo considerato (2005-2010) sono stati adottati sei regolamenti riferibili al “governo del territorio”. Si tratta in particolare del regolamento n. 6 del 2005, “Regolamento di attuazione della l.r. 12 settembre 2002, n. 31, concernente l’istituzione del fascicolo del fabbricato”, e del successivo regolamento n. 1 del 2006, “Modifiche al regolamento regionale 14 aprile 2005, n. 6 di attuazione della l.r. 12 settembre 2002, n. 31, concernente l’istituzione del fascicolo del fabbricato”; dei regolamenti nn. 2, 4 e 22 del 2008, che introducono alcune modifiche al precedente regolamento regionale 20 settembre 2000, n. 2 (Regolamento per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all’assistenza abitativa ai sensi dell’art. 17, comma primo, della l.r. 6 agosto 1999, n. 12); infine del regolamento n. 21 del 2008 relativo a “criteri e modalità per la concessione dei contributi previsti dalla l.r. 20 luglio 2006, n. 8 (Disciplina per la concessione di contributi destinati al ripristino di fabbricati privati ad uso abitativo danneggiati a causa di eventi imprevedibili)”. Come è evidente, dei regolamenti prodotti nel corso dell’VIII legislatura e riferibili al governo del territorio quattro sono in realtà regolamenti di manutenzione e solo due introducono nuove discipline. Si tratta in entrambi i casi di regolamenti di attuazione⁸. Quindi anche in questo caso pur non trattandosi

⁷ Vedi nota n. 6.

⁸ Nella prima ipotesi, cioè quella del regolamento n. 6 del 2005, si tratta infatti di un regolamento di attuazione della l.r. n. 31 del 2002 concernente l’istituzione del fascicolo di fabbricato che conferisce ai comuni del Lazio la facoltà, nell’ambito della propria competenza territoriale, di istituire un fascicolo per ogni fabbricato esistente o di nuova costruzione, privato o pubblico, indipendentemente dalla destinazione funzionale. Il regolamento, oltre a definire lo schema del fascicolo di fabbricato, i termini di scadenza per il completamento del fascicolo e le sue procedure di compilazione, provvede (art. 10) a disciplinare le modalità di trasferimento di risorse ai comuni per l’attuazione della l.r. n. 31 del 2002 nei limiti degli appositi stanziamenti previsti dal bilancio regionale. Il riparto delle risorse regionali è vincolato

di un numero esiguo di regolamenti si può evidenziare come anche nel settore oggetto di rilevamento la produzione regolamentare segua il *trend* già in altra sede evidenziato⁹. Si ricorda infatti come nel corso dell'VIII legislatura nella Regione Lazio siano stati emanati 78 regolamenti ma di questi ben 46, quindi quasi il 59% dei regolamenti, siano regolamenti di manutenzione. È evidente quindi come la produzione regolamentare sia risultata, in particolare in questo settore con i due soli regolamenti di attuazione ricordati, scarsamente incidente.

3. *Gli interventi del legislatore e l'attuazione del principio di sussidiarietà*

3.1. *Leggi che introducono discipline organiche e/o programmatiche*

3.1.2. *Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia*

Venendo ora all'esame delle singole leggi, escluse quindi quelle di mera manutenzione più sopra individuate, come si è già provveduto a rilevare la legge n. 15 del 2008 rappresenta un intervento organico in materia di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia realizzato «allo scopo di assicurare un ordinato sviluppo del territorio, la salvaguardia delle risorse ambientali, del paesaggio e del patrimonio culturale». Secondo quanto previsto dalla legge del 2008 la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia è esercitata dai comuni. In particolare è al dirigente o al responsabile della struttura comunale competente che spetta redigere ogni mese gli elenchi degli abusi urbanistico-edilizia e dei provvedimenti repressivi e sanzionatori adottati e trasmettere gli elenchi stessi alla Regione, all'autorità giudiziaria e, tramite la prefettura-ufficio territoriale del governo, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. È sempre al dirigente o al responsabile della struttura comunale che spet-

al rispetto di criteri fissati annualmente dalla Regione. Si segnala infine il regolamento n. 21 del 2008 che in attuazione dell'art. 5 della legge regionale 20 luglio 2006, n. 8 (“disciplina per la concessione di contributi destinati al ripristino di fabbricati privati ad uso abitativo danneggiati a causa di eventi imprevedibili”), disciplina le tipologie di eventi imprevedibili e di calamità naturali; le modalità per la presentazione ai comuni da parte dei privati delle richieste di contributo; le modalità per la redazione e la presentazione da parte dei comuni delle domande per accedere al fondo di cui all'art. 2 della l.r. 8/2006; i criteri di ripartizione del fondo tra i comuni; i criteri di valutazione delle domande presentate dai privati; gli importi massimi di spesa da ammettere a contributo, la percentuale dei contributi concedibili, nonché le modalità di erogazione; le modalità per l'effettuazione dei controlli sulla corretta utilizzazione dei contributi e sullo stato di attuazione delle iniziative, nonché le cause di revoca dei contributi concessi e del recupero delle somme erogate.

⁹ Sia consentito il rinvio a M.G. RODOMONTE, A. STERPA, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Lazio nella VIII legislatura (2005 – 2010)*, in «federalismi.it», n. 4/2010, pp. 15-17.

ta irrogare le sanzioni previste, sia secondo le procedure ordinarie, sia secondo le procedure speciali nel caso di aree sottoposte a vincoli.

Con riferimento quindi all'attuazione della sussidiarietà e in particolare al ruolo spettante al comune, la legge in esame sembra conformarsi a quanto già previsto dalla legge n. 14 del 1999 sul decentramento amministrativo nella Regione Lazio. Secondo quanto da questa previsto, ai comuni vengono attribuiti funzioni e compiti amministrativi concernenti «la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nonché l'adozione dei provvedimenti repressivi». Sempre secondo quanto previsto dalla legge sul decentramento nella Regione Lazio del 1999, alla Regione spettano invece compiti amministrativi concernenti, tra l'altro, la sospensione dei lavori e la demolizione di opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità o con variazioni essenziali, in caso di inerzia dei comuni; l'esercizio dei poteri sostitutivi in materia urbanistica demandati agli organi di amministrazione attiva regionali dalla legislazione vigente; «l'annullamento delle deliberazioni e dei provvedimenti comunali che autorizzano opere non conformi a prescrizioni degli strumenti urbanistici generali o a norme del regolamento edilizio, ovvero che in qualche modo costituiscano violazione delle prescrizioni o delle norme stesse». La legge n. 15 del 2008 prevede in effetti, ancora una volta conformemente a quanto stabilito dalla legge sul decentramento del 1999, l'esercizio dei poteri sostitutivi della Regione in caso di inerzia o di inadempimento dei comuni con l'eventuale nomina di un commissario *ad acta*, nonché la possibilità per la Regione di annullare entro dieci anni dalla loro adozione, le deliberazioni e i provvedimenti comunali che autorizzano interventi non conformi a prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o comunque in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della loro adozione o, nel caso di interventi realizzabili mediante denuncia di inizio attività ai sensi dell'art. 22, comma terzo, del d.P.R. 380/2001 e successive modifiche, vigente al momento della scadenza del termine di trenta giorni dalla presentazione della denuncia stessa.

Sotto il profilo dell'attuazione del principio di sussidiarietà la legge in oggetto non introduce quindi alcuna novità, ma si limita a concretizzare quanto già previsto nel 1999.

Una novità può essere invece rappresentata dal fatto che, oltre alle funzioni e ai compiti amministrativi che riguardano la Regione, già a suo tempo previste, vengono individuate a vantaggio della Regione anche una serie di compiti di coordinamento e supporto agli enti locali preposti alle attività di vigilanza, nonché attività di controllo del territorio e di monitoraggio delle attività previste. In particolare si prevede che alla Regione spettino una serie di compiti che attengono sia la promozione di forme di collaborazione istituzionale, anche attraverso la stipula di apposite convenzioni tra amministrazioni, enti e organi statali, regionali e locali, «per assicurare su tutto il territorio regionale un'efficace e coordinata attività di prevenzione e repres-

sione dell'abusivismo urbanistico-edilizio»; sia un'attività di supporto agli enti preposti alla vigilanza urbanistico-edilizia attraverso l'attivazione di servizi di consulenza nonché di assistenza tecnica, amministrativa e giuridico-normativa in ordine all'adozione degli atti di repressione dell'abusivismo previsti dalla legge; attraverso la concessione di finanziamenti per l'organizzazione e il potenziamento delle strutture degli enti locali preposte alla vigilanza; attraverso, infine, l'istituzione del fondo regionale di rotazione per le spese di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi. È la Giunta regionale che con apposita deliberazione stabilisce i criteri per l'accesso ai finanziamenti e le modalità di presentazione delle domande e di concessione ed erogazione degli stessi. Sempre alla Regione spetta poi verificare le trasformazioni del territorio mediante rilevamenti aerofotogrammetrici e satellitari, programmati anche d'intesa con gli enti locali o con altri soggetti pubblici interessati. Inoltre, la struttura regionale competente in materia di vigilanza urbanistico-edilizia effettua un costante monitoraggio attraverso i dati e le informazioni contenuti negli elenchi trasmessi dai comuni, ovvero i dati e le informazioni provenienti da altri soggetti pubblici, i riscontri e le analisi dei rilevamenti aerofotogrammetrici e satellitari e i riscontri emersi dalle indagini sul territorio effettuate sempre dalla struttura regionale competente in materia urbanistica qualora questa constati dall'esito dei rilievi aerofotogrammetrici e satellitari, dai monitoraggi effettuati o dalle denunce dei cittadini situazioni di presunta violazione delle norme urbanistico-edilizie che non risultano dagli elenchi degli abusi edilizi. Presso l'assessorato competente in materia urbanistica è inoltre istituito un fondo regionale di rotazione al fine di concedere ai comuni anticipazioni senza interessi sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive e di ripristino dello stato dei luoghi. La Giunta regionale definisce, con propria deliberazione, le modalità di gestione del fondo, i criteri e le priorità per il riparto delle risorse tra i comuni e per la restituzione delle somme anticipate. Si segnala infine la previsione dell'istituzione di una banca dati contenente i dati e le informazioni concernenti il fenomeno dell'abusivismo edilizio nel territorio regionale, ivi compresi quelli risultanti dagli elenchi trasmessi dai comuni. Alla Regione spetta inoltre concordare con gli enti locali e con gli altri enti pubblici coinvolti criteri e modalità per lo scambio e l'integrazione di dati e di informazioni e per la creazione di una rete unificata, nell'ambito del c.d. "Sitr", cioè del Sistema informativo territoriale regionale, previsto dalla legge regionale in materia di governo del territorio, n. 38 del 1999, in accordo con il Sistema informativo regionale per l'ambiente (Sira) e con il sistema informativo nazionale sull'abusivismo di cui all'art. 32, comma tredicesimo, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 ("Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici", convertito con legge n. 326/2003).

Per quanto attiene infine i profili finanziari per l'attuazione delle previsioni legislative si provvede attraverso l'istituzione di un apposito capitolo denominato "fondo regionale di rotazione per le anticipazioni relative alle spese di demolizione", con uno stanziamento pari a 100.000 euro per l'esercizio finanziario 2008, la cui copertura è assicurata dal prelevamento di pari importo dal capitolo T22501. Inoltre, nello stato di previsione delle entrate per l'anno 2008 viene istituito un apposito capitolo denominato "recupero anticipazioni dai comuni per le somme riferite alle spese di demolizione". Alla copertura degli oneri connessi alle attività regionali che attengono: il supporto agli enti preposti alla vigilanza (con particolare riferimento alla concessione di finanziamenti per l'organizzazione e il potenziamento delle strutture degli enti locali, comprese i municipi); lo svolgimento delle attività inerenti i rilievi aerofotogrammetrici e satellitari; l'attività di monitoraggio nonché, infine, la costituzione di una banca dati contenente i dati e le informazioni concernenti il fenomeno dell'abusivismo edilizio nel territorio regionale, si provvede mediante lo stanziamento del capitolo E74507 del bilancio regionale 2008.

In definitiva, sembra di poter affermare che la modalità di attuazione della sussidiarietà non si discosta dal tradizionale conferimento di funzioni amministrative al comune, secondo quanto già previsto dalla legge regionale del 1999 sul decentramento amministrativo. Le novità attengono, tuttavia, per un verso, al ruolo della Regione chiamata, come emerge chiaramente dalle disposizioni generali della presente legge (artt. 1-7), a svolgere un ruolo di coordinamento, di supporto e di controllo delle attività amministrative svolte al livello comunale di governo. Inoltre, proprio l'esigenza di assicurare «un'efficace e coordinata attività di prevenzione e repressione dell'abusivismo urbanistico-edilizio» (art. 2, comma primo) conduce il legislatore ad affiancare al tradizionale modello della sussidiarietà verticale, quello dei rapporti convenzionali tra i vari livelli territoriali di governo attraverso la promozione di forme di collaborazione istituzionale, compresa la stipula di apposite convenzioni. In questo caso tuttavia, pur se il legislatore sembra guardare con favore all'affermazione del modello convenzionale dei rapporti tra enti, l'effettiva realizzazione di forme di collaborazione istituzionale non è predeterminata, ma rimessa all'esclusiva volontà della Regione alla quale unicamente spetta decidere se dare vita, e in che modo, a forme di collaborazione con i livelli locali di governo o con amministrazioni e organi statali.

3.1.2. Il "Piano casa"

La legge 11 agosto n. 21 in materia di "misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale", meglio nota come legge sul "Piano casa", dà attuazione a livello regionale al protocollo di inte-

sa concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'edilizia pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 29 aprile 2009, n. 98, adottata tra Stato, Regioni ed enti locali e voluta dal governo Berlusconi per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia. La legge in oggetto rappresenta un intervento complesso e di ampio respiro che riguarda in particolare tre aspetti ritenuti fondamentali per il rilancio dell'economia, e cioè: in primo luogo, la previsione di misure straordinarie e urgenti nel settore edilizio, finalizzate a contrastare la crisi economica e a favorire l'adeguamento del patrimonio edilizio esistente alla normativa antisismica, il miglioramento della qualità architettonica e la sostenibilità energetico-ambientale del patrimonio stesso, secondo le tecniche, le disposizioni e i principi della bioedilizia; in secondo luogo, la previsione di misure urgenti per incrementare e sostenere l'offerta di edilizia residenziale sovvenzionata e sociale; infine, lo snellimento delle procedure in materia urbanistica attraverso la modifica della legislazione regionale vigente in materia. In particolare, per misure straordinarie per il settore edilizio si intendono in primo luogo tutti gli interventi, in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali vigenti, di ampliamento degli edifici (art. 3) e gli interventi di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione degli edifici a destinazione residenziale per almeno il 75% (art. 4), entrambi nei limiti massimi previsti dalla legge stessa. Gli ampliamenti e gli interventi di sostituzione e demolizione devono essere realizzati nel rispetto della normativa statale e regionale in materia di sostenibilità energetico-ambientale e di bioedilizia. La realizzazione degli ampliamenti e degli interventi di sostituzione e demolizione è inoltre subordinata all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ovvero al loro adeguamento, in relazione al maggior carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie utile degli edifici. Per gli interventi di ampliamento, nel caso in cui venga comprovata l'impossibilità dell'adeguamento delle opere di urbanizzazione secondaria, i titoli edilizi abitativi sono subordinati al pagamento, oltre che degli oneri concessori, di un contributo straordinario proporzionale al valore delle opere stesse, pari al 50% del valore degli oneri corrispondenti, secondo quanto stabilito con apposita deliberazione del comune. Le risorse che derivano dai contributi straordinari sono inoltre destinate dai comuni all'adeguamento dei servizi nei territori interessati dagli interventi. I comuni inoltre, con delibera consigliare, possono prevedere una riduzione del 30% del contributo dovuto in riferimento agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria nel caso di interventi di ampliamento ovvero di demolizione e ricostruzione che riguardino la prima casa.

Tra gli interventi straordinari e urgenti in materia urbanistica rientrano anche quelli che prevedono la possibilità per i comuni di adottare programmi integrati per il ripristino ambientale o per il riordino urbano delle periferie (artt. 7 e 8). In particolare i comuni, allo scopo di riqualificare e recupe-

rare i territori caratterizzati dalla presenza di elevate valenze naturalistiche, ambientali e culturali, possono adottare programmi integrati finalizzati al ripristino ambientale e all'incremento della dotazione di standard urbanistici, mediante la demolizione di porzioni di tessuti edilizi o di singoli edifici legittimamente realizzati in aree sottoposte a vincoli ambientali, paesaggistici e in aree naturali protette. I comuni possono altresì adottare programmi integrati finalizzati all'incremento di standard urbanistici e al riordino del tessuto urbano al fine di riqualificare gli ambiti urbani e le periferie con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici e incompiuti nonché di edifici isolati a destinazione industriale dismessi, parzialmente utilizzati o degradati. Sono i comuni che in entrambi i casi con deliberazione consigliare, individuano gli ambiti territoriali nei quali realizzare gli interventi previsti e definiscono i criteri e gli indirizzi per l'attuazione dei programmi integrati per il riordino urbano delle periferie. La possibilità prevista dalla presente legge di adottare, da parte dei comuni, programmi integrati di recupero ambientale e di riordino urbano trova fondamento nelle previsioni della l.r. n. 22/1997 che detta "norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione" e in base alla quale i programmi integrati sono piani attuativi dello strumento urbanistico generale.

L'altro fondamentale ambito di intervento della legge sul "Piano casa" è quello della cosiddetta edilizia residenziale sociale. La Regione infatti, al fine di garantire il diritto all'abitare, promuove sul proprio territorio, con il concorso di enti locali, aziende pubbliche, fondazioni non profit, imprese sociali, banche etiche e di altri soggetti senza scopo di lucro nonché di imprese di costruzioni e delle cooperative di abitazione, l'edilizia residenziale sociale, intesa come disponibilità di alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o ad agevolazioni pubbliche, destinati alla locazione permanente a canone sostenibile o a riscatto. Inoltre, al fine di contenere il disagio abitativo e di garantire il passaggio da casa a casa dei soggetti e delle famiglie collocate nelle azioni di rilascio per morosità e collocate utilmente nelle graduatorie comunali per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, i comuni possono istituire apposite commissioni per promuovere l'eventuale graduazione delle azioni di rilascio da parte della competente autorità giudiziaria. I comuni disciplinano il funzionamento e la composizione delle commissioni.

La Regione, inoltre, per sostenere gli individui che hanno contratto o intendono contrarre un mutuo finalizzato all'acquisto, alla costruzione o all'autorecupero della prima casa, promuove misure di sostegno e garanzia.

Sempre nell'ambito delle misure che riguardano l'edilizia residenziale pubblica e sociale al fine di garantire sul territorio regionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana, la Regione predispone un'organica programmazione di interventi per l'edi-

lizia residenziale sociale, tenendo conto in primo luogo delle necessità segnalate dai comuni definiti ad alta tensione abitativa. La Regione promuove inoltre un piano straordinario decennale di interventi finalizzati in particolare alla manutenzione e realizzazione di edilizia sovvenzionata anche attraverso il recupero di edifici dismessi, assicurando il coordinamento dei soggetti pubblici e privati e del terzo settore. In questo quadro la Regione promuove, d'intesa con il comune interessato, il censimento delle realtà di emergenza alloggiativa presenti al fine di promuovere nei confronti dei nuclei interessati l'applicazione di tutta una serie di strumenti individuati dalla stessa legge (art. 15, comma quarto) per garantire il diritto all'abitare.

La legge prevede un *iter* semplificato per il cambio di destinazione d'uso se questo riguarda immobili ad uso non residenziale di proprietà delle Ater. Le Ater e gli enti locali possono inoltre realizzare alloggi accessibili ai disabili utilizzando il piano terra delle case popolari. Per i comuni è prevista inoltre la possibilità di aumentare la previsione edificatoria nelle zone già destinate a edilizia residenziale pubblica, fermo restando il rispetto degli standard urbanistici. L'eventuale eccedenza di tali standard potrà essere convertita in edilizia sociale. È inoltre previsto il potere sostitutivo della Regione attraverso un commissario *ad acta* in caso di inadempienza degli enti locali nell'attuazione degli interventi previsti dai provvedimenti regionali necessari per il concreto avvio del procedimento e per la regolare esecuzione ed ultimazione degli interventi, provvedimenti che vengono adottati dalla Regione al fine di accelerare la conclusione degli interventi regionali di edilizia residenziale pubblica già programmati e finanziati.

La legge infine (Capo IV "disposizioni finali") stabilisce una serie di modifiche ad alcune normative regionali, quali la l.r. n. 36 del 1987 ("norme sull'attività urbanistico-edilizia"); la l.r. n. 4 del 1985 sulla prevenzione dal rischio sismico; la l.r. n. 31 del 2002 sul fascicolo del fabbricato; la l.r. n. 10 del 2004 recante interventi in favore di soci di cooperative edilizie in difficoltà economiche. Si tratta di modifiche tutte volte a introdurre semplificazioni nelle procedure richieste in materia urbanistica.

Alcune osservazioni possono essere fatte con riferimento alla legge sul "Piano casa" e all'attuazione, in questo contesto, del principio di sussidiarietà. In primo luogo, come già osservato, questa legge, salutata all'epoca del Presidente della Regione Marrazzo come «il manifesto del riformismo del centrosinistra nel Lazio», è una legge complessa e di estremo dettaglio, anche tecnico, che prevede svariati interventi in materia di edilizia. La finalità, come emerge chiaramente dall'intesa tra Stato, Regioni ed enti locali che ne è alla base, è quella di un rilancio dell'economia attraverso la previsione di interventi straordinari nel settore edilizio e la volontà di soddisfare le esigenze alloggiative, senza dimenticare inoltre la difesa del territorio e il ripristino ambientale e urbanistico. Come è evidente, il progetto appare estremamente ambizioso e senza interrogarci in questa sede circa l'effettiva rispondenza

delle previsioni normative alle rilevanti finalità che si propone di realizzare, non si può in ogni caso far a meno di rilevare l'eccessiva minuziosità della disciplina che, in molti casi, avrebbe potuto limitarsi a prevedere pochi e chiari principi in materia, lasciando più ampio spazio a successivi interventi regolamentari (ma anche a specifici provvedimenti amministrativi) che sono invece limitati ad alcune ipotesi di delegificazione in materia di prevenzione di rischio sismico (art. 27, comma primo) e alla previsione di un regolamento per la disciplina dei criteri di attuazione e gestione degli interventi di edilizia residenziale sociale. Per quel che invece rileva ai fini della presente indagine, con riferimento all'attuazione del principio di sussidiarietà, ai comuni sono attribuiti solo alcuni compiti specifici che riguardano ad esempio, come già rilevato, la possibilità di ridurre del 30% il contributo dovuto in riferimento agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria nel caso di interventi di ampliamento ovvero di demolizione e ricostruzione che riguardino la prima casa; la possibilità di adottare programmi integrati per il ripristino ambientale e per il riordino urbano delle periferie; la disciplina della composizione e del funzionamento delle commissioni istituite per garantire il passaggio da casa a casa; la possibilità di aumentare la previsione edificatoria, ecc. In altre ipotesi, peraltro limitate, si prevedono forme di partecipazione degli enti locali alle attività regionali. È questa l'ipotesi ad esempio della previsione in base alla quale la Regione promuove sul proprio territorio l'edilizia residenziale sociale *con il concorso degli enti locali* e di una serie di altri soggetti anche privati; oppure quando la Regione predispose il programma di interventi per l'edilizia residenziale sociale *tenendo conto delle necessità segnalate dai comuni definiti ad alta tensione abitativa*; ovvero quando la Regione promuove, *d'intesa con i comuni interessati*, il censimento delle realtà di emergenza alloggiativa. Si tratta di un eventuale inserimento degli enti locali nei processi decisionali regionali le cui modalità di attuazione sono però completamente lasciate alla volontà della Regione. Non va dimenticato tuttavia che la legge in esame si inserisce nel contesto di un'intesa che ha visto la partecipazione di Stato, Regioni ed enti locali ai sensi dell'art. 8, comma sesto, della legge n. 131 del 2003 nella fase precedente l'elaborazione delle singole leggi regionali. Il ruolo dell'ente locale, se quindi appare per un verso limitato all'attuazione di alcuni specifici compiti individuati in questa sede dal legislatore regionale, può essere recuperato nella fase che precede e condiziona la successiva attività normativa nell'ambito della stipulazione di intese in sede di Conferenza unificata.

3.1.3. Architettura sostenibile e bioedilizia

Un altro ambito di intervento del legislatore regionale collocabile tra le discipline organiche e programmatiche in materia di edilizia è la legge n. 6 del 2008 relativa a "disposizioni regionali in materia di architettura sosteni-

bile e bioedilizia”. Si tratta di una legge che individua e promuove l’adozione e la diffusione di principi, modalità e tecniche proprie dell’architettura sostenibile e della bioedilizia, compresi quelli tesi al miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici in conformità al d.lgs. n. 192/2005 adottato in attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell’edilizia. La finalità è quella di salvaguardare l’ambiente, il territorio e la salute degli abitanti, promuovere e incentivare la sostenibilità energetico ambientale nella progettazione e realizzazione delle opere edilizie pubbliche e private. In questo caso quindi le finalità di tutela dell’ambiente e della salute si realizzano per mezzo di previsioni che riguardano l’architettura sostenibile e la bioedilizia. A tal fine, quindi, si prevede che gli strumenti della pianificazione regionale, provinciale e comunale nonché i regolamenti edilizi debbano perseguire e promuovere la sostenibilità energetico ambientale nelle trasformazioni territoriali e urbanistiche. La Regione si dota di un protocollo regionale sulla bioedilizia che è lo strumento per valutare e certificare la sostenibilità degli interventi edilizi per la sostenibilità energetico ambientale, attribuire agli stessi un punteggio e graduare i contributi previsti dalla legge. L’applicazione del protocollo regionale costituisce inoltre condizione per il rilascio della certificazione di sostenibilità degli interventi di bioedilizia. Quest’ultima viene definita dal legislatore (art. 9) come «un sistema di procedure univoche e normalizzate che utilizza il protocollo e le relative linee guida per valutare sia il progetto che l’edificio realizzato». Il certificato di sostenibilità degli edifici è rilasciato, su richiesta del proprietario dell’immobile e del soggetto attuatore dell’intervento, da un professionista estraneo alla progettazione e alla direzione dei lavori. Con regolamento regionale la Regione provvede inoltre entro 180 giorni dall’adozione del protocollo regionale a definire la procedura e le modalità per la richiesta e il rilascio della certificazione di sostenibilità degli edifici; le procedure, le modalità e i tempi per l’effettuazione dei controlli, anche a campione sugli interventi edilizi in fase di realizzazione nonché sugli interventi realizzati al fine di accertare la conformità degli stessi alla certificazione rilasciata; il sistema di accreditamento dei soggetti abilitati al rilascio della certificazione di sostenibilità degli edifici.

Con riferimento all’attuazione del principio di sussidiarietà è possibile individuare una ripartizione di compiti tra Regione e comuni che lascia in ogni caso emergere il ruolo centrale della Regione: è alla Regione che spetta infatti stabilire procedure, tempi e modi dei controlli; al comune spetta invece solo la concreta effettuazione di questi, anche in raccordo con la Regione. Peraltro, non tutti i controlli spettano al comune ma solo quelli, anche a campione, sugli interventi edilizi in fase di realizzazione nonché sugli interventi realizzati al fine di accertare la conformità degli stessi alla certificazione rilasciata. I controlli relativi al sistema di accreditamento dei soggetti abilitati al rilascio della certificazione spetta invece alla Regione. Nell’art. 15

della legge in esame si prevedono inoltre attività regionali formative e informative anche attraverso la collaborazione con gli enti locali, in particolare con riferimento alla promozione di concorsi di idee o progettazione per la realizzazione di interventi di architettura sostenibile e di bioedilizia. Anche in questo caso tempi e modi e la reale attuazione della collaborazione non sono definiti e sono dunque di fatto lasciati alla volontà delle Regioni.

Sotto il profilo finanziario si prevede che, per la copertura degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione della legge, venga istituito un apposito capitolo denominato "disposizioni in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia" con lo stanziamento di 500.000 euro per ciascuno degli anni 2008, 2009, 2010.

3.2. Leggi settoriali

3.2.1. Riqualificazione urbanistica e risanamento igienico sanitario e paesaggistico di ambiti territoriali caratterizzati da gravi fenomeni di abusivismo

Con la legge n. 6 del 2007 in materia di "interventi straordinari per la riqualificazione urbanistico ambientale e per il risanamento igienico sanitario e paesaggistico di ambiti territoriali individuati dalla Regioni caratterizzati da gravi fenomeni di abusivismo edilizio. Individuazione del primo ambito comprendente il territorio dei comuni di Aprilia, Anzio, Ardea, Nettuno e Pomezia", si prevede che la Regione concorra al finanziamento per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e di interventi di risanamento e riqualificazione dei beni paesaggistici compromessi o degradati negli ambiti territoriali interessati dalla presenza di nuclei edilizi abusivi. In particolare, come si evince dal titolo della legge e come è altresì previsto dall'art. 6, "disposizione transitoria", in fase di prima attuazione della legge, l'ambito territoriale interessato dall'intervento regionale è costituito dai comuni di Aprilia, Anzio, Ardea, Nettuno e Pomezia in considerazione del grave ed elevato stato di degrado e di disagio abitativo che caratterizza i nuclei edilizi abusivi realizzati sul territorio stesso. La legge, quindi, pur dettando una disciplina generale che potrà in seguito riguardare altri ambiti territoriali, si applica per il momento ai soli ambiti sopra richiamati.

La Regione concorre alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e degli interventi di risanamento e riqualificazione dei beni paesaggistici compromessi o degradati sulla base di un programma di interventi approvato dai comuni. I comuni in particolare approvano il suddetto programma, di durata triennale, anche in variante agli strumenti urbanistici generali vigenti, acquisiti i pareri delle amministrazioni preposte alla tutela di specifici interessi pubblici, in una conferenza di servizi appositamente in-

detta. Il programma di interventi è trasmesso dai comuni alla Giunta regionale che, con propria deliberazione, sentite le competenti commissioni consiliari, ne verifica la compatibilità con la presente legge che stabilisce a quali opere concorrerà con propri finanziamenti e con quali percentuali nonché le modalità per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti stessi. Resta fermo l'esercizio di poteri sostitutivi da parte della Regione.

Il quadro dei rapporti tra Regione e comune appare quindi chiaro poiché all'uno, cioè al comune, spetta definire il programma di interventi necessari per la riqualificazione urbana e paesaggistica; all'altro, alla Regione, stabilire quali opere finanziare e con quali modalità. La Regione si ritaglia tuttavia un ruolo ulteriore, di cui all'art. 4 della legge, di coordinamento e monitoraggio della progettazione e della realizzazione delle opere e degli interventi contenuti nei programmi di interventi e ammessi ai finanziamenti regionali attraverso la costituzione, con decreto del presidente della Giunta regionale, di un Comitato regionale di coordinamento di cui fanno parte un rappresentante della Regione che lo presiede, designato dal presidente della Regione; un rappresentante per ciascuno degli assessori regionali competenti, designati sempre dal presidente della Regione; un rappresentante per ciascuno degli Ato, designato dagli stessi, che interviene alle sedute qualora il programma di interventi riguardi il territorio di relativa competenza. In relazione all'ambito territoriale di interventi il Comitato è di volta in volta integrato da un rappresentante per ciascuno dei comuni territorialmente interessati; da un rappresentante di coloro che si sono legalmente costituiti in forme consortili di autorecupero. Il funzionamento del Comitato è definito con deliberazione della Giunta regionale. Non risultano chiare tuttavia le effettive competenze del Comitato, né quanto la sua attività di coordinamento e di monitoraggio possa incidere sulla competenza dei comuni in merito alla definizione degli interventi.

Sotto il profilo dei finanziamenti è istituito un fondo regionale per la riqualificazione e il risanamento urbanistico, ambientale, paesaggistico ed igienico sanitario delle aree della Regione caratterizzate da gravi fenomeni di abusivismo.

3.2.2. Misure urgenti per l'edilizia residenziale pubblica

La legge 19 luglio 2007, n. 11, "misure urgenti per l'edilizia residenziale pubblica" oltre a introdurre modifiche a leggi precedenti (la legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007 e la legge n. 12 del 1999 in materia di funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica) introduce anche disposizioni per accelerare una serie di adempimenti procedurali e misure in favore di disabili che riguardano i comuni in particolare con riferimento alle procedure di esame delle domande di regolarizzazione delle occupazioni senza titolo; alle procedure per la trasformazione

in diritto di proprietà del diritto di superficie; alle procedure per la cessione delle aree alle Ater.

3.2.3. Recupero dei sottotetti esistenti

Con la legge n. 13 del 2009 la Regione promuove il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti con l'obiettivo di limitare il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo, nel rispetto delle caratteristiche tipologiche e morfologiche degli immobili, dei volumi esistenti nonché di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici. Si tratta di una legge che interviene, dopo anni di gestazione e dopo che quasi tutte le Regioni hanno già provveduto a disciplinare questo tipo di incrementi volumetrici, con ogni probabilità anche sotto l'influsso del "Piano casa" voluto dal governo Berlusconi. L'intervento di recupero a fini abitativi dei sottotetti è classificato come intervento di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma primo, lettera d) del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001). Le previsioni maggiormente qualificanti la legge in oggetto sono quelle di cui all'art. 6 della legge con le quali vengono recepite le nuove preoccupazioni di sostenibilità ambientale degli interventi. Deve infatti essere garantito l'isolamento termico, il risparmio idrico e l'utilizzo di fonti rinnovabili per il fabbisogno di acqua calda e quello di energia elettrica.

Con riferimento all'individuazione delle competenze degli enti locali queste sono limitate alla possibilità di disporre, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, l'esclusione totale o parziale di zone territoriali omogenee oltre quelle già previste dalla legge, nonché di determinate tipologie di edifici, anche in relazione a caratteristiche storico-culturali, morfologiche, paesaggistiche.

3.2.4. Contributi destinati al ripristino di fabbricati privati a uso abitativo danneggiati a causa di eventi imprevedibili

Con la legge n. 8 del 2006 – "Disciplina per la concessione di contributi destinati al ripristino di fabbricati privati ad uso abitativo danneggiati a causa di eventi imprevedibili" – la Regione interviene per sostenere la situazione di disagio economico, sociale e abitativo nella quale versano i proprietari di immobili danneggiati a causa di eventi imprevedibili o di calamità naturali. Il legislatore prevede in particolare l'istituzione di un Fondo per gli eventi imprevedibili e le calamità naturali finalizzato alla concessione di contributi a favore di privati, titolari di regolare titolo abilitativo edilizio, proprietari di immobili. Agli oneri derivanti dall'istituzione del fondo si provvede mediante stanziamento di 50.000 euro da parte della Regione con apposito capitolo di bilancio. All'ente regionale che istituisce il fondo spetta altresì stabilire le

modalità di accesso a questo. Al comune spetta, invece, delimitare le aree interessate dal fondo e individuare gli immobili e i fabbricati danneggiati attraverso apposito provvedimento da trasmettersi alla Regione entro 180 giorni dal verificarsi di eventi o di calamità naturali. Alla Regione, inoltre, spetta effettuare i necessari controlli e, verificata la presenza dei presupposti e delle condizioni previste dalla legge, determinare, nei limiti della disponibilità di bilancio, l'ammontare del fondo da trasferire a ciascun comune per la concessione di contributi. La Regione inoltre, con regolamento di attuazione e integrazione della legge da adottarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, stabilisce una serie di attività che riguardano evidentemente la funzione di controllo e di definizione in via generale delle ipotesi di attribuzione del fondo, quali la definizione degli eventi imprevedibili e delle calamità naturali per i quali può essere richiesto un contributo, i criteri per la ripartizione del fondo tra i comuni interessati, le modalità di svolgimento di rilievi da effettuarsi da parte di uffici tecnici regionali e comunali per stabilire l'eventuale impossibilità a ricostruire un fabbricato danneggiato, le modalità di gestione del fondo e di rendicontazione da parte dei comuni. Si tratta in questo caso di una serie di attività evidentemente collegate al ruolo della Regione di "erogatore" di contributi economici. Tuttavia, un maggior spazio di intervento avrebbe potuto essere lasciato al comune, in particolare con riferimento alla previsione che è la Regione a stabilire con regolamento le modalità di erogazione di contributi e «le modalità per la presentazione da parte del privato interessato della richiesta di contributo al comune territorialmente competente e la documentazione da allegare», attività queste che avrebbero potuto essere attribuite, in un'ottica di sussidiarietà, al comune, salvo poi effettuare controlli successivi nella fase della rendicontazione e applicando successive sanzioni nei confronti dei comuni che non rispettino le previsioni legislative e regolamentari riguardanti tipologie di eventi imprevedibile e di calamità naturali e di interventi ammessi al finanziamento. Per quel che attiene la definizione degli interventi si segnala infine che è la legge, e non il regolamento come sarebbe stato più logico attendersi, che provvede a individuare puntualmente al comma quarto dell'art. 1 tutti gli interventi ammessi al finanziamento.

4. *Le leggi finanziarie e di bilancio*

Con riferimento a quanto previsto dalle leggi finanziarie e di bilancio nel periodo considerato e all'attuazione del principio di sussidiarietà in materia di urbanistica ed edilizia è possibile segnalare quanto segue.

In primo luogo in alcuni casi è prevista l'erogazione da parte della Regione di contributi a favore dei comuni. Si tratta in tutti i casi di contributi rispetto ai quali la Regione individua sia l'entità che le finalità dell'utilizzo.

In questa prospettiva può essere segnalato il caso della legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (l.r. n. 4 del 28 aprile 2006) che all'art. 72 stabilisce che, a partire dal 2006, 2007 e 2008, la Regione promuove, con cadenza triennale, la realizzazione di parcheggi urbani mediante la concessione, ai sensi della normativa vigente, di contributi in conto capitale ai comuni. Il relativo onere grava sullo stanziamento di un capitolo del bilancio regionale. I criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie a favore dei soggetti beneficiari sono definiti con deliberazione della Giunta regionale previo parere delle commissioni consiliari competenti.

Sempre con riferimento all'erogazione di contributi vincolati si può in questa sede menzionare la legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007 (l.r. 28 dicembre 2006, n. 27) che all'art. 46 stabilisce che, al fine di far fronte all'attuale situazione di "emergenza casa" presente sul territorio della Regione, viene istituito un apposito capitolo denominato "Contributi per l'emergenza abitativa a favore di comuni del Lazio ad alta tensione abitativa con popolazione inferiore a 150.000 abitanti" con lo stanziamento per l'anno 2007 di 40 milioni di euro. Tali finanziamenti sono interamente decisi dalla Regione, in particolare dalla Giunta regionale, alla quale spetta, con propria deliberazione, sentita la commissione consiliare permanente competente per materia, individuare gli interventi da realizzare e le modalità di concessione ed erogazione dei finanziamenti.

Si segnala, inoltre, che al successivo art. 48 della legge finanziaria per il 2007 si prevede la cessione in proprietà di alloggi di edilizia residenziale pubblica destinati all'assistenza abitativa, anche di proprietà dei comuni, al fine di ripianare il deficit di gestione delle Ater. È interessante rilevare, ai fini delle presente indagine, che, se per un verso si prevede che i proventi derivanti dall'alienazione degli immobili rimangono di proprietà degli enti alienanti, per altro verso l'art. 49 individua puntualmente tutte le distinte possibilità di reimpiego dei proventi stessi¹⁰.

Nella legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008 (l.r. n. 26 del 28 dicembre 2007) può essere segnalata la previsione di cui all'art. 70 in base alla quale la Regione, al fine di fronteggiare l'emergenza abitativa nel territorio regionale, garantisce e sostiene l'attivazione di appositi sportelli informativi,

¹⁰ Si prevede infatti che tali proventi vengano destinati «al reinvestimento in edifici ed aree edificabili, per la riqualificazione e l'incremento del patrimonio abitativo pubblico, mediante nuove costruzioni, recupero e manutenzione straordinaria di quelle esistenti e programmi integrati, in opere di urbanizzazione socialmente rilevanti e interventi di edilizia agevolata o autofinanziata con l'obbligo dell'assegnazione con patto di futura vendita di almeno il 25 per cento degli alloggi, nonché nei limiti del 15 per cento dei proventi stessi per la gestione di contratti di servizio e spese correnti necessarie ad affrontare l'emergenza abitativa, alla manutenzione degli alloggi in attesa di assegnazione, secondo i criteri stabiliti dalla Giunta regionale, e ad iniziative dirette a reprimere le occupazioni illegali diffuse e ad agevolare le assegnazioni, ivi comprese le spese legali».

attraverso la concessione di specifici contributi. A tali contributi possono accedere i municipi del comune di Roma, i comuni con popolazione superiore ai cinquanta mila abitanti secondo i criteri e le modalità stabiliti con apposita deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale competente in materia di politiche per la casa, sentita la competente commissione consiliare, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria. Agli oneri derivanti dall'applicazione di tale previsione si provvede mediante l'istituzione di apposito capitolo denominato "Contributi per l'attivazione di sportelli per l'emergenza abitativa", con uno stanziamento complessivo pari a 500.000 euro per ciascuna delle annualità del triennio 2008-2010.

Non è assente infine, nella già ricordata legge finanziaria per il 2006, un'ipotesi di intervento convenzionale attraverso l'istituzione di un tavolo sull'emergenza abitativa che coinvolge non solo il livello regionale e comunale del territorio laziale ma anche altri soggetti. Secondo quanto previsto infatti dall'art. 74 della l.r. n. 4 del 2006 nell'ambito del sistema coordinato di interventi in materia di politiche abitative, la Regione attiva un Tavolo interistituzionale permanente per l'emergenza abitativa, con compiti di individuazione e di armonizzazione tecnico-operativa delle misure e delle azioni più efficaci e urgenti per far fronte all'attuale situazione di "emergenza casa" presente sul territorio della Regione. Il Tavolo è composto da rappresentanti della Regione, dei comuni e delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (Ater) nonché delle organizzazioni sindacali, sociali ed economico-imprenditoriali e di altri enti e associazioni interessati. Le modalità di individuazione e il numero dei componenti del Tavolo sono stabiliti con deliberazione della Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente. Il Tavolo è costituito con decreto del presidente della Regione, è presieduto dall'assessore regionale competente in materia di politica della casa o da un suo delegato e si avvale di una segreteria tecnico-operativa, appositamente istituita ai sensi della normativa vigente, posta alle dipendenze di un dirigente della struttura regionale competente nella suddetta materia.

5. Considerazioni conclusive

Dall'analisi della legislazione in materia di governo del territorio nel corso della legislatura appena trascorsa è possibile trarre alcune indicazioni con riferimento all'attuazione del principio di sussidiarietà.

In primo luogo, proprio con riferimento allo scarso numero di interventi legislativi che introducono discipline innovative e organiche, appare difficile delineare un "modello" della sussidiarietà nel settore di riferimento. La sussidiarietà viene piuttosto diversamente declinata nelle distinte ipotesi. Quello che tuttavia più in generale sembra emergere è certamente la volontà del

legislatore regionale di non discostarsi dalle previsioni legislative statali e regionali che già in passato hanno provveduto a delineare i rapporti tra Regioni ed enti locali con riferimento a funzioni e compiti amministrativi. La spinta propulsiva dell'art. 118 Cost. non sembra quindi sia stata recepita. Sembra invece spesso emergere un nuovo ruolo della Regione che non manca in diversi casi di ritagliarsi compiti di coordinamento e di monitoraggio delle attività amministrative svolte dai livelli inferiori di governo, ovvero di prevedere forme di concertazione e di collaborazione con gli altri livelli territoriali, in particolare i comuni o, anche, con altri soggetti pubblici o privati che possano avere interesse, a vario titolo, alle attività disciplinate dal legislatore. In queste ultime ipotesi va tuttavia rilevato come la previsione di forme di collaborazione ponga sullo stesso piano enti locali e soggetti pubblici e privati eventualmente coinvolti. Inoltre, la scelta di moduli convenzionali di intervento lascia del tutto libera la Regione, in particolare la Giunta regionale, di stabilire se e con quali modalità dare attuazione a quelle che spesso appaiono come mere "dichiarazioni di intenti" che non vincolano in alcun modo la Regione a mettere in atto modalità convenzionali di rapporti con enti locali e gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti.

La Regione, infine, si fa spesso carico di intervenire con finanziamenti a favore di varie categorie di soggetti riconoscendo, in questi casi, ai comuni un ruolo fondamentale nella definizione delle modalità di attribuzione dei contributi stessi. A questo riconoscimento, tuttavia, spesso si accompagna un ruolo di controllo, talvolta stringente, da parte della Regione circa le modalità di distribuzione dei contributi regionali erogati.

*L'attuazione della sussidiarietà e l'attività normativa
in materia di protezione della natura e dell'ambiente,
tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti**

Andrea Danesi - Davide Scarpone

1. *Il quadro normativo di riferimento*

1.1. *La materia "ambiente"*

In via preliminare è necessario delimitare il campo dell'indagine svolta e fornire una ricostruzione dell'attuale quadro normativo statale e regionale in materia di protezione della natura e dell'ambiente.

Nell'ampia nozione di "ambiente", ormai pacificamente riconosciuta, ricadono una serie di materie che hanno acquistato autonoma rilevanza giuridica¹. La materia "ambiente" comprende, infatti, oltre la tutela della flora e della fauna, la difesa contro i vari tipi di inquinamento (acustico, atmosferico, elettromagnetico), la tutela delle acque, i beni paesaggistici e la gestione dei rifiuti. I confini della materia ambiente, come si specificherà meglio in seguito, sono quindi labili e spesso si sovrappongono con quelli di altre materie e in particolar modo con le materie governo del territorio (che ricomprende urbanistica ed edilizia), tutela della salute e tutela del paesaggio.

Ai fini del presente lavoro si prenderà in considerazione la normativa regionale in tema di protezione della natura, aree naturali protette, inquinamento delle acque, inquinamento acustico, inquinamento atmosferico, inquinamento elettromagnetico e gestione dei rifiuti.

Così delimitato il campo di indagine, in questo primo paragrafo ci soffermeremo in particolar modo sulle materie protezione della natura e aree naturali protette.

Per meglio comprendere la portata della legislazione regionale dell'ultima legislatura, occorre ricostruire il quadro normativo statale e regionale sul tema.

* I paragrafi 1, 2, 3, 4, 5 e i relativi sottoparagrafi sono stati redatti da A. Danesi. I paragrafi 6 e 7 e i relativi sottoparagrafi sono stati redatti da D. Scarpone.

¹ Sulla nozione di "ambiente", vedi diffusamente B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna 2005, parte prima, capp. I e II.

Come è noto, successivamente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione avvenuta con legge cost. n. 3 del 2001, la potestà legislativa in materia ambientale si ripartisce tra la competenza esclusiva statale e la competenza concorrente Stato-Regioni in ragione delle previsioni contenute nell'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost., che riserva allo Stato la potestà in materia di *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema* e dell'art. 117, comma terzo, Cost., che invece prevede tra le materie concorrenti la *valorizzazione dei beni culturali e ambientali*. Nel previgente testo costituzionale la materia ambiente non compariva, ma ciò non aveva impedito alla Corte costituzionale di riconoscere nella materia *de qua* un margine operativo per le Regioni, grazie alla dilatazione dell'operatività di alcune materie regionali quali, ad esempio, urbanistica e tutela del paesaggio (vedi Corte cost., sent. n. 356/1994). Queste limitate competenze regionali si affiancavano e si intrecciavano con quelle statali finalizzate alla tutela dell'ambiente, rimanendo in capo allo Stato l'intervento per la tutela di esigenze unitarie e infrazionabili. Già prima della riforma costituzionale del 2001 la materia ambiente si caratterizzava per la sua natura trasversale, con molteplici contatti con altre materie attribuite alla competenza sia statale che regionale, che ne giustificavano di volta in volta gli interventi legislativi. Il nuovo dettato costituzionale ha mutato, almeno formalmente, la situazione, prevedendo, come visto, due autonomi titoli competenziali in materia ambientale. L'ambiente non ha perso però il suo carattere originario di materia che attraversa una molteplicità di settori, con tutti i problemi applicativi e di individuazione della competenza che derivano da tale sua caratteristica. Il carattere trasversale della materia è stato in particolare utilizzato dalla Corte costituzionale per sancire la legittimità di interventi statali che, pur trovando il proprio titolo di attribuzione proprio nella tutela dell'ambiente, finivano per disciplinare segmenti di materie attribuite alla competenza concorrente o addirittura alla competenza esclusiva residuale regionale. In questi casi la Corte, argomentando proprio dalla congenita contiguità di alcuni tratti della tutela dell'ambiente con altre materie, ha legittimato gli interventi statali, nei limiti nei quali garantivano appunto la tutela dell'ambiente. Anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione i problemi interpretativi sono rimasti gli stessi; emerge in particolare il tema della difficile distinzione tra ambiente e altre materie espressamente previste negli elenchi dell'art. 117, Cost., quali paesaggio e governo del territorio, ma soprattutto resta di difficile scioglimento il rebus relativo alla esatta distinzione tra "tutela" (di competenza esclusiva statale, che permette allo Stato anche di "rompere" il riparto materiale disegnato in Costituzione) e "valorizzazione" (di competenza concorrente).

In questo quadro c'è però da sottolineare l'opera ermeneutica della Consulta la quale, fin dalle prime pronunce in tema di ambiente successive alla riforma costituzionale del 2001 ha, da un lato, preso atto del mutato contesto costituzionale e, dall'altro, precisato che l'intervento statale esclusi-

vo consisterebbe nella sola potestà di porre standard minimi di tutela, mentre al di là di tale intervento rimarrebbero intatti i titoli competenziali regionali fondati su altre materie (vedi per tutti Corte cost., sent. n. 246/2006). L'intreccio di competenze, se da un lato giustifica l'intervento statale con fini di tutela ambientale anche in altre materie, dall'altro rende però necessarie forme di collaborazione e coordinamento tra lo Stato e le Regioni al fine di non svilire oltre misura le competenze regionali (vedi Corte cost., sent. n. 407/2002, confermata dalle successive sentenze sul tema).

1.2. *La protezione dell'ambiente a livello internazionale e comunitario*

La materia ambiente è poi ulteriormente complicata dall'esistenza di una forte componente internazionale e comunitaria tra le proprie fonti, di talché, sulla stessa materia possono operare fonti internazionali², comunitarie, statali e regionali³.

Nell'ambito del diritto internazionale vanno considerate innanzitutto alcune norme generalmente riconosciute che esplicano direttamente effetto nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 10, comma primo, Cost., quali la norma relativa all'obbligo di cooperazione⁴ e al divieto di inquinamento transfrontaliero⁵; a queste vanno aggiunte le dichiarazioni di principio adottate dall'Onu o da altri organismi internazionali⁶; un terzo livello è infine quello costituito dal complesso dei trattati stipulati a livello internazionale⁷.

Per quanto riguarda il livello comunitario, va registrato un progressivo ampliamento della sfera d'azione degli organi dell'Unione sviluppatosi a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso. Tanto che oggi può affermarsi che:

² Sulla possibilità di individuare la base di un "diritto internazionale dell'ambiente", vedi S. FOIS, *Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*, in *Dig. disc. pubb.*, Torino 1987, III, p. 219.

³ Sulle fonti del diritto dell'ambiente e sui soggetti che operano nella material *de qua*, vedi B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., rispettivamente pp. 47 e ss. e 61 e ss.

⁴ Cfr. T. SCOVAZZI, *Recent Trends in International Environmental Law*, in T. SCOVAZZI, T. TREVES, *World Treaties for the Protection of the Environment*, Milano 1992, 27.

⁵ Secondo quanto stabilito dalla sentenza arbitrale resa tra Canada e Stati Uniti nel caso della fonderia Trail (1941), U.N., *Reports of International Arbitral Awards*, III, pp. 165 e ss.

⁶ Si ricordano la dichiarazione sull'ambiente umano di Stoccolma (1972); la Carta mondiale della natura (1982); la Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo approvata alla Conferenza della Nazioni unite svoltasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992; il protocollo di Kyoto (1997) sulla riduzione dell'emissione dei gas serra (approvato dalla Ue con decisione del Consiglio 25 aprile 2002, n. 358). Per quanto riguarda, nello specifico, l'attuazione del protocollo di Kyoto, nella Regione Lazio, si veda l'art. 19 della l.r. n. 26/2007.

⁷ Tra i quali possono essere ricordati: le convenzioni riguardanti il settore marino, la tutela dei corsi d'acqua, il settore dell'atmosfera e la tutela dei beni naturali.

la Comunità europea è da tempo [...] il principale soggetto delle politiche ambientali italiane [...] in quanto in numerosi settori di interesse ambientale la Comunità riesce a porsi come «un importante intermediario tra il quadro nazionale, molto spesso troppo limitato, e il quadro mondiale, che manca di possibilità istituzionali per un'azione vincolante»⁸.

Una, seppur concisa, esposizione delle principali linee di intervento comunitarie in materia è quindi necessaria al fine di meglio comprendere il quadro complessivo del diritto ambientale.

L'originale Trattato istitutivo della Comunità non prevedeva l'ambiente tra le materie di competenza comunitarie. A tale mancanza si è posto rimedio solo con l'Atto unico europeo del 1986 che ha inserito nel Trattato istitutivo, tra le materie di competenza comunitaria, un apposito titolo autonomo dedicato all'ambiente, formalizzando in questo modo la legittimazione ad agire degli organi dell'allora Comunità europea (oggi Unione europea); l'azione comunitaria è volta alla salvaguardia, alla protezione e al miglioramento della qualità dell'ambiente. Successivamente, il Trattato di Maastricht, ha modificato l'art. 2 del Trattato istitutivo, prevedendo che l'Europa persegue l'obiettivo di una crescita sostenibile che rispetti l'ambiente. Il quadro è stato poi completato dal Trattato di Amsterdam (2000) che ha previsto la necessaria integrazione della politica ambientale con le altre politiche comunitarie. Oggi, il nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (il vecchio Trattato sulla Comunità europea), prevede al Titolo XX, dedicato all'ambiente, i principi direttivi cui deve ispirarsi l'azione dell'Unione europea. Gli artt. 191 e ss. esplicitano quindi gli obiettivi, le modalità di azioni, nonché gli organi comunitari legittimati ad agire e le procedure da seguire. Tra i principi che informano l'azione comunitaria in materia ambientale, rivestono particolare importanza, come precisato dalla giurisprudenza ormai copiosa della Corte di Giustizia, il principio di sussidiarietà, il principio di prossimità, il principio di partecipazione, quello di integrazione nonché i principi di precauzione e di azione preventiva.

L'azione comunitaria deve perseguire i seguenti obiettivi: la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici, tenendo conto delle differenze esistenti nei vari stati membri.

I campi di azione principali possono essere considerati i seguenti⁹:

⁸ B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 71.

⁹ Sono quelli stabiliti nel VI Programma d'azione nel campo ambientale per il decennio 2001-2010.

- cambiamento climatico;
- natura e biodiversità;
- ambiente e salute;
- risorse naturali e gestione dei rifiuti.

L'azione comunitaria è quindi un'azione complessa, che ricopre tutti gli ambiti tradizionalmente ricompresi nella nozione di ambiente quali l'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, la tutela delle acque, l'energia, la protezione della natura, la gestione dei rifiuti la valutazione di impatto ambientale e la responsabilità per danno ambientale.

Tra le principali fonti comunitarie si possono ricordare la direttiva 2004/35 in materia di responsabilità ambientale, la direttiva 2003/87 in materia di scambio di quote di emissione dei gas serra, la direttiva 2003/4 in materia di accesso alle informazioni ambientali, la direttiva 2008/99 in materia di tutela penale dell'ambiente, la direttiva 85/337, modificata da ultimo dalla direttiva 2003/35, in materia di Via alla quale si aggiunge la direttiva 2001/42 che ha introdotto la Vas.

Come si evince già a una semplice lettura, l'Unione europea interviene in maniera completa in campo ambientale; ciò comporta che l'intervento del legislatore interno, sia statale che regionale, è fortemente condizionato dalla normativa comunitaria che si impone quindi come quadro comune per l'azione dei singoli stati in materia ambientale.

1.3. Il quadro normativo statale e regionale in materia di protezione dell'ambiente e aree naturali protette

In questo quadro, occorre dare brevemente atto dei principali interventi normativi susseguitisi in materia ambientale attraverso la ricognizione dei quali è possibile ricostruire il riparto di funzioni amministrative in materia, fondamentale per capire in maniera coerente le reali capacità dello sviluppo del regionalismo in senso sussidiario.

L'organizzazione amministrativa statale ha risentito a lungo delle incertezze circa la perimetrazione della materia "ambiente". E infatti, il Ministero dell'Ambiente è stato istituito solo con la legge n. 349/1986. In precedenza, le funzioni relative all'ambiente erano svolte da numerose amministrazioni, ognuna per la parte di propria competenza materiale (lavori pubblici, agricoltura, beni culturali, sanità, ecc.); è bene specificare che per alcune di queste materie, quali ad esempio la tutela dagli inquinamenti, il d.P.R. n. 616/1977 aveva previsto alcuni trasferimenti o deleghe di funzioni alle Regioni (vedi artt. 101-105). Successivamente all'istituzione del Ministero lo Stato ha potuto organizzare in maniera compiuta anche i rapporti con le Regioni e gli enti locali negli anni successivi. Anche la materia am-

bientale è stata quindi oggetto del c.d. federalismo amministrativo, previsto dalla legge delega n. 59/97 e attuato, in massima parte, con il d.lgs. n. 112/98. Il Titolo III del decreto delegato, rubricato "Territorio, ambiente e infrastrutture", al Capo III, "Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti", disciplina il riparto delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di protezione della fauna e della flora, parchi e riserve naturali, inquinamento delle acque, inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico, gestione dei rifiuti.

Per quel che concerne in maniera specifica il presente lavoro è utile soffermarsi brevemente sulle norme relative a protezione della fauna e della flora e parchi e riserve naturali.

Per quanto riguarda la prima materia, l'art. 69 del d.lgs. n. 112/98¹⁰ riserva in via esclusiva allo Stato una serie di funzioni collegate all'apparte-

¹⁰ Art. 69. Compiti di rilievo nazionale. «1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente quelli relativi:

a) al recepimento delle convenzioni internazionali e delle direttive comunitarie relative alla tutela dell'ambiente e alla conseguente definizione di obiettivi e delle iniziative necessarie per la loro attuazione nell'ordinamento nazionale; b) alla conservazione e alla valorizzazione delle aree naturali protette, terrestri e marine ivi comprese le zone umide, riconosciute di importanza internazionale o nazionale, nonché alla tutela della biodiversità, della fauna e della flora specificamente protette da accordi e convenzioni e dalla normativa comunitaria; c) alla relazione generale sullo stato dell'ambiente; d) alla protezione, alla sicurezza e all'osservazione della qualità dell'ambiente marino; e) alla determinazione di valori limite, standard, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche necessari al raggiungimento di un livello adeguato di tutela dell'ambiente sul territorio nazionale; f) alla prestazione di supporto tecnico alla progettazione in campo ambientale, nelle materie di competenza statale; g) all'esercizio dei poteri statali di cui all'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349; h) all'acquisto, al noleggio e all'utilizzazione di navi e aerei speciali per interventi di tutela dell'ambiente di rilievo nazionale; i) alle variazioni dell'elenco delle specie cacciabili, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157; l) all'indicazione delle specie della fauna e della flora terrestre e marine minacciate di estinzione; m) all'autorizzazione in ordine all'importazione e all'esportazione di fauna selvatica viva appartenente alle specie autoctone; n) all'elencazione dei mammiferi e rettili pericolosi; o) all'adozione della carta della natura; p) alle funzioni di cui alle lettere a), b), c) ed e) dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, come risultano modificate dall'articolo 1, comma 8, della legge 19 maggio 1997, n. 137, nonché quelle attualmente esercitate dallo Stato fino all'attuazione degli accordi di programma di cui all'articolo 72.

2. Lo Stato continua a svolgere, in via concorrente con le regioni, le funzioni relative:

a) alla informazione ed educazione ambientale; b) alla promozione di tecnologie pulite e di politiche di sviluppo sostenibile; c) alle decisioni di urgenza a fini di prevenzione del danno ambientale; d) alla protezione dell'ambiente costiero.

3. Sono altresì mantenute allo Stato le attività di vigilanza, sorveglianza monitoraggio e controllo finalizzate all'esercizio delle funzioni e dei compiti di cui al comma 1, ivi comprese le attività di vigilanza sull'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) e sull'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM).

nenza dell'Italia alla comunità internazionale, alla determinazione di valori limite, standard, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche necessari al raggiungimento di un livello adeguato di tutela dell'ambiente sul territorio nazionale e, in generale, a funzioni che meritano una determinazione uniforme su tutto il territorio nazionale, oltre alle funzioni di vigilanza e controllo; altre funzioni, tra le quali quelle relative alle decisioni di urgenza a fini di prevenzione del danno ambientale e quelle per la protezione dell'ambiente costiero, sono invece attribuite in via concorrente alla Stato e alle Regioni. Lo Stato, ai sensi dell'art. 71, mantiene inoltre le funzioni sulla Valutazione di impatto ambientale nei casi determinati dallo stesso decreto¹¹.

L'art. 70¹² conferisce in via residuale alle Regioni tutte le funzioni non espressamente riservate allo Stato e, in particolare, la protezione delle zone costiere e le funzioni svolte dal Corpo forestale dello Stato (salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale). Alle Regioni vengono inoltre conferite altre funzioni relative alle industrie esercenti attività a rischio di incidente rilevante (art. 72) e, in tema di programmazione, le funzioni relative alla determinazione delle priorità dell'azione ambientale, da svolgersi in coordinamento con lo Stato (art. 73).

4. I compiti di cui al comma 1, lettere b) e p), sono esercitati, sentita la Conferenza unificata e i compiti di cui al comma 1, lettera o) sono esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-regioni».

¹¹ Art. 71. Valutazione di impatto ambientale. «1. In materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) sono di competenza dello Stato: a) le opere ed impianti il cui impatto ambientale investe più regioni; b) le opere e infrastrutture di rilievo internazionale e nazionale; c) gli impianti industriali di particolare e rilevante impatto; d) le opere la cui autorizzazione è di competenza dello Stato.

2. Con atto di indirizzo e coordinamento da adottare entro otto mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sono individuate le specifiche categorie di opere, interventi e attività attualmente sottoposti a valutazione statale di impatto ambientale da trasferire alla competenza delle regioni.

3. Il trasferimento delle competenze attualmente in capo allo Stato è subordinato, per ciascuna regione, alla vigenza della legge regionale della VIA, che provvede alla individuazione dell'autorità competente nell'ambito del sistema delle regioni e delle autonomie locali, ferma restando la distinzione tra autorità competente e soggetto proponente».

¹² Art. 70. Funzioni conferite alle regioni e agli enti locali. «Tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate nelle disposizioni degli articoli 68 e 69 sono conferite alle regioni e agli enti locali e tra queste, in particolare:

a) i compiti di protezione ed osservazione delle zone costiere; b) il controllo in ordine alla commercializzazione e detenzione degli animali selvatici, il ricevimento di denunce, i visti su certificati di importazione, il ritiro dei permessi errati o falsificati, l'autorizzazione alla detenzione temporanea, ad eccezione della normativa di cui alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES), resa esecutiva dalla legge 19 dicembre 1975, n. 875; c) le competenze attualmente esercitate dal Corpo forestale dello Stato, salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale».

Per quanto riguarda, invece, le funzioni relative ai parchi e alle riserve naturali, l'art. 77 del d.lgs. n. 112/98 conserva in capo allo Stato: «L'individuazione, l'istituzione e la disciplina generale dei parchi e delle riserve nazionali, comprese quelle marine e l'adozione delle relative misure di salvaguardia sulla base delle linee fondamentali della Carta della natura, sono operati, sentita la Conferenza unificata»; il successivo art. 78 conferisce quindi alle Regioni e agli enti locali «tutte le funzioni amministrative in materia di aree naturali protette non indicate all'articolo 77».

La disciplina in tema di parchi e riserve naturali è dettata dalla legge n. 394/1991, la quale prescrive anche norme generali sulle aree protette regionali.

Il quadro della ripartizione delle funzioni amministrative come delineato prima della riforma costituzionale del 2001 è completato dalle norme previste nel d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), il quale all'art. 19¹³ – che riporta il precedente art. 14 della legge n. 142/1990 – elenca le funzioni in materia ambientale di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, prevedendo una lunga serie di attribuzioni a questo ente locale, tra cui spiccano la *tutela e valorizzazione dell'ambiente, prevenzione dalle calamità, parchi e riserve naturali, protezione della flora e della fauna, viabilità e trasporti*.

Successivamente all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 che ha attribuito allo Stato la competenza legislativa esclusiva per la *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, lo Stato ha emanato, in attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 308/2004, il d.lgs. n. 152/2006 (Testo unico ambiente). Con il predetto testo unico, lo Stato ha dettato una compiuta disciplina in materia di:

- a) procedure per la valutazione ambientale strategica (Vas), per la valutazione d'impatto ambientale (Via) e per l'autorizzazione ambientale integrata (Ippc);
- b) difesa del suolo e lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; c) gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati;

¹³ Art. 19. «Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali».

- d) tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera;
- e) tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

È importante notare che tra i principi posti dalla legge delega¹⁴ vi era espressamente l'obbligo, per il legislatore delegato, di conformarsi ai principi e alle norme comunitarie e alle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle Regioni e degli enti locali come definite nell'art. 117 Cost. e nella legge n. 59/97 e nel successivo d.lgs. n. 112/98. L'intervento normativo del Testo unico ambiente non ha, quindi, modificato il quadro di ripartizione delle funzioni amministrative tra lo Stato le Regioni e gli enti locali definiti nel d.lgs. n. 112/98.

Riassunto brevemente il quadro normativo statale può ora passarsi a esaminare la legislazione regionale in materia ambientale. Le principali leggi regionali nella materia *de qua* risalgono agli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso; esse sono state aggiornate e modificate con successivi interventi legislativi di manutenzione e sono state affiancate da nuove leggi disciplinanti aspetti innovativi o semplicemente porzioni di materia ulteriori rispetto all'originario campo di intervento.

Viene in primo luogo in considerazione la l.r. n. 74/91 e s.m.i., recante "Disposizioni in materia di tutela ambientale", secondo la quale:

la Regione promuove e favorisce una incisiva ed organica tutela dell'ambiente nei suoi vari aspetti, con l'obiettivo di garantire le condizioni indispensabili al progetto civile, agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita¹⁵.

L'azione regionale si svolgeva mediante diverse modalità, tra le quali un'attività di programmazione regionale socio-economica e territoriale compatibile con la conservazione delle risorse ambientali, nonché l'integrazione, nell'ambito di tale attività, delle funzioni di competenza della Regione e dei vari livelli di governo locale; un'attività di indirizzo e coordinamento della Regione nei confronti di tutti gli enti subregionali che operano in materia di tutela ambientale; il coinvolgimento dei cittadini, delle organizzazioni culturali e sindacali e delle altre rappresentanze sociali, in ordine alle problematiche in materia di tutela ambientale¹⁶. La legge prevede, inoltre, un potere di indirizzo e coordinamento della Regione e il potere di vigilanza in capo al presidente della Giunta, il quale, nei casi di accertata inadempienza nell'applicazione della normativa regionale o nazionale in materia di tutela ambientale da parte degli enti locali e degli altri

¹⁴ Art. 1, comma ottavo, legge n. 308/2004.

¹⁵ Art. 1, l.r. n. 74/91.

¹⁶ Art. 2, l.r. n. 74/91.

enti subregionali, ha anche il potere di attivare l'esercizio del potere sostitutivo regionale¹⁷.

Di rilevante importanza è poi la l.r. n. 24/98, recante "Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico" la quale, in attesa dell'approvazione del Piano territoriale paesistico regionale, approva i singoli Piani paesistici territoriali e detta disposizioni ai fini di tutela del paesaggio. Parte delle disposizioni contenute nella legge sono ormai superate, vista l'approvazione del Piano territoriale paesistico regionale¹⁸; il piano è lo strumento attraverso cui la pubblica amministrazione regionale disciplina le modalità di governo del paesaggio, indicando le relative azioni volte alla conservazione, valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi, in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale.

A tali leggi si affianca la l.r. n. 48/98 che istituisce l'Agenzia regionale protezione ambiente. L'agenzia è un ente strumentale della Regione che svolge un importante ruolo di sostegno all'azione regionale di protezione dell'ambiente soprattutto per quanto riguarda l'attività di vigilanza, di controllo e di accertamento tecnico sulle cause di inquinamento acustico, dell'aria, delle acque, del suolo e del sottosuolo e l'attività informativa sullo stato dell'ambiente mediante comunicazione di dati al Sistema informativo regionale per l'ambiente (Sira).

Per quanto riguarda la difesa del suolo, l'impianto legislativo regionale è costituito nella sua ossatura generale dalla l.r. n. 183/89, recante "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", a cui è seguita la l.r. n. 53/98, recante "Organizzazione della difesa del suolo in applicazione della l.r. 18 maggio 1989, n. 183". La l.r. n. 183/89, prevede in particolare, all'art. 12, l'istituzione dell'Autorità dei bacini regionali che ha il compito di elaborare il Piano di bacino che costituisce lo strumento normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque. Le funzioni di difesa del suolo sono disciplinate dalla Regione in attuazione dei principi del decentramento e della collaborazione con gli enti locali e con gli altri enti pubblici operanti nel territorio. Lo strumento principale di tale azione di raccordo è rappresentato dal Sistema informativo regionale della difesa del suolo (Sirdis), istituito dall'art. 16 della l.r. n. 53/98 al fine di raccogliere, organizzare ed elaborare i dati relativi alle attività e alle opere inerenti alle finalità e all'applicazione delle competenze regionali in tema di difesa del suolo, in coordinamento e inter-

¹⁷ Art. 11, l.r. n. 74/91.

¹⁸ Il Ptp è stato adottato dalla Giunta regionale con atti n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007, ai sensi degli artt. 21-23 della legge regionale sul paesaggio n. 24/98.

connessione con le altre componenti del sistema informativo regionale e in particolare con il Sistema informativo regionale ambientale (Sira) e il Sistema informativo territoriale regionale (Sitr).

L'impianto normativo regionale in materia di protezione dell'ambiente è poi completato da una serie di leggi riguardanti il libero accesso alle informazioni ambientali¹⁹; la tutela di alcune specie della fauna minore²⁰; l'indennità per danno ambientale²¹; la promozione e valorizzazione dei bacini lacuali²².

Le aree naturali protette regionali sono invece disciplinate dalla l.r. n. 29/1997, recante "Norme in materia di aree naturali protette regionali". La legge, in conformità a quanto stabilito nella legge statale n. 394/1991, detta le norme generali e le procedure di individuazione e di istituzione delle aree naturali protette, dei monumenti naturali e dei siti di importanza comunitaria, prevedendo gli obiettivi e le finalità perseguite dall'amministrazione regionale e la classificazione delle aree naturali in parchi naturali e riserve naturali. Le aree naturali protette sono istituite con legge regionale approvata assicurando la partecipazione degli enti locali mediante una conferenza finalizzata alla redazione di un documento di indirizzo fondato sull'analisi territoriale dell'area da sottoporre a tutela²³. La Regione è tenuta ad approvare un piano regionale per le aree regionali protette, il quale dovrà poi essere rispettato dalle provincie nel momento in cui andranno ad approvare il loro piano provinciale.

La legge disciplina in seguito l'organizzazione e la gestione delle aree naturali protette, prevedendo le forme di gestione dell'area protetta che possono essere:

- Gestione da parte di enti di diritto pubblico (ente parco), dotati di autonomia amministrativa, aventi quali organi necessari il presidente, il consiglio direttivo, il collegio dei revisori dei conti, la comunità. L'ente mantiene la propria autonomia, ma la Giunta regionale ha il potere di controllo sull'operato e l'eventuale potere sostitutivo nel caso di inerzia dell'ente parco.
- Gestione da parte delle provincie che vi provvedono nelle forme previste dall'art. 22, comma terzo, lettere a), b) e c) della legge 142/1990, qualora si tratti di aree di interesse provinciale. Le provincie devono assicurare, nella gestione delle aree naturali protette di loro competenza, l'utilizzazione di esperti qualificati in materia di tutela ambientale e la partecipazione delle associazioni ambientaliste di rilevanza provinciale²⁴.

¹⁹ L.r. n. 43/1986.

²⁰ L.r. n. 18/1988.

²¹ L.r. n. 11/93.

²² L.r. n. 11/2003.

²³ Art. 9, l.r. n. 29/97.

²⁴ Art. 29, comma secondo, l.r. n. 29/97.

Per quanto riguarda il coinvolgimento degli enti locali nella gestione delle aree protette, l'art. 32 della l.r. n. 29/97 prevede che: «Ai comuni, alle province ed alle comunità montane il cui territorio è compreso, in tutto o in parte, entro i confini delle aree naturali protette [...] e alle quali si applicano le misure di salvaguardia indicate nell'articolo 8, è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti regionali, anche provenienti da fondi comunitari e statali, per sostenere, entro i confini dell'area naturale protetta e delle aree contigue di cui all'articolo 10», alcuni interventi, tra i quali:

- restauro dei centri storici e di edifici di particolare valore storico e culturale;
- recupero dei nuclei abitati rurali;
- opere igieniche e idropotabili e di risanamento dell'acqua, dell'aria e del suolo;
- opere di conservazione e di restauro ambientale del territorio;
- attività di agriturismo;
- strutture per l'utilizzazione di fonti energetiche a basso impatto ambientale, quali il metano e altri gas combustibili, nonché iniziative volte a favorire l'uso di energie rinnovabili.

La legge prevede anche una disciplina specifica per le aree naturali interamente ricadenti nel Comune di Roma, le quali costituiscono un sistema autonomo e sono affidate, ai sensi dell'art. 40, alla gestione dell'ente regionale Roma natura.

Per quanto riguarda l'organizzazione e il riparto delle funzioni amministrative tra Regione, provincia e comuni in materia ambientale, la legge regionale di riferimento è la n. 14 del 1999, ovvero la legge generale sul decentramento amministrativo a livello regionale che, disciplinando *ex novo* la materia in seguito all'entrata in vigore dei decreti attuativi della legge Bassanini, ha abrogato le precedenti leggi regionali n. 68/85, che recava "Disposizioni generali in materia di delegazione di funzioni amministrative regionali agli enti locali", e n. 4/97, recante "Criteri e modalità per l'organizzazione delle funzioni amministrative a livello locale".

In particolar modo, il Titolo IV, "Territorio, ambiente e infrastrutture", Capo IV, "Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti", della predetta legge n. 14/99 è diviso in otto sezioni le quali disciplinano:

- protezione della natura e dell'ambiente;
- aree naturali protette;
- inquinamento delle acque;
- inquinamento acustico;
- inquinamento atmosferico;

- inquinamento elettromagnetico;
- gestione dei rifiuti.

L'art. 99 della l.r. n. 14/99 perimetra l'ambito di applicazione della Regione in materia ambientale, prevedendo che la legge disciplina le funzioni e i compiti amministrativi relativi:

alla protezione della natura e dell'ambiente, ivi compresa la valutazione di impatto ambientale e le foreste, alla tutela dagli inquinamenti acustico, atmosferico, elettromagnetico e delle acque ed alla gestione dei rifiuti.

I successivi articoli dal 100 al 103 ripartiscono le funzioni amministrative tra la Regione, le province i comuni e le comunità montane. In particolare, l'art. 100 elenca le funzioni spettanti alla Regione esclusivamente, tra le quali:

- la determinazione di linee programmatiche ai fini dell'adozione dei piani di settore in materia di difesa dell'ambiente, in cui sono indicati le priorità, il coordinamento degli interventi e la ripartizione delle risorse finanziarie tra gli interventi stessi;
- la definizione degli indirizzi e dei criteri per la gestione, l'utilizzazione, la conservazione e la ricomposizione del patrimonio boschivo regionale, ivi compreso il demanio forestale regionale, nonché l'approvazione dei piani di gestione e assestamento forestale;
- l'Agenzia regionale per la protezione ambientale (Arpa) e gli altri enti dipendenti dalla Regione operanti nel settore;
- la protezione e osservazione delle zone costiere;
- l'individuazione di aree a elevato rischio di crisi ambientale e l'adozione di piani di risanamento;
- le competenze attualmente esercitate dal corpo forestale dello Stato, salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- la Valutazione di impatto ambientale (Via) nei casi in cui si tratti di progetti che abbiano un impatto regionale e la verifica, volta a definire la sottoponibilità a Via, dei progetti individuati dalla normativa regionale vigente²⁵;
- la promozione della ricerca di base e applicata sugli elementi dell'ambiente fisico e sui fenomeni di inquinamento, il controllo dei fattori fisici, chimici e biologici di inquinamento, nonché qualsiasi altra attività collegata alle funzioni pubbliche per la protezione dell'ambiente, da esercitarsi attraverso l'Arpa.

²⁵ In materia si veda anche la deliberazione della Giunta regionale 15 maggio 2009, n. 363 pubblicata sul Bur Lazio n. 28 del 28.7.2009, recante "Disposizioni applicative in materia di Via e Vas al fine di semplificare il procedimento di valutazione ambientale".

L'art. 100 specifica inoltre le funzioni amministrative che la Regione esercita in via concorrente con lo Stato:

- la promozione di tecnologie pulite e di politiche di sviluppo sostenibile;
- le decisioni di urgenza ai fini della prevenzione del danno ambientale;
- la protezione dell'ambiente costiero e in particolare il restauro ambientale;
- funzioni e i compiti amministrativi relativi all'informazione e all'educazione ambientale.

Molto più limitato è invece il ruolo delle province, posto che l'art. 101 assegna alle stesse solamente:

- il controllo in ordine alla commercializzazione e alla detenzione degli animali selvatici, il ricevimento di denunce, i visti sui certificati di importazione, il ritiro dei permessi errati o falsificati, l'autorizzazione alla detenzione temporanea a eccezione della normativa di cui alla convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (Cites);
- la vigilanza sulle attività delle organizzazioni di volontariato che operano nel campo della protezione e della valorizzazione della natura e dell'ambiente.
- la gestione, l'utilizzazione, la conservazione e la ricomposizione del patrimonio boschivo regionale, ivi compreso il demanio forestale regionale, secondo i criteri stabiliti dalla Regione ai sensi dell'art. 100, comma primo, lettera b).
- il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale per le attività industriali di cui all'Allegato I del d.lgs. n. 59/2005, fatto salvo quanto previsto in materia di rifiuti, di competenza regionale.

Ancora più limitato il ruolo dei comuni ai quali l'art. 101 *bis* attribuisce funzioni e compiti relativi a:

- alberi monumentali, fatto salvo quanto stabilito all'articolo 100, comma primo, lettera b), *bis*;
- la tutela della flora spontanea.

A tali funzioni vanno aggiunte quelle previste dalla l.r. n. 59/95 recante "Subdelega ai comuni di funzioni amministrative in materia di tutela ambientale", in tema di protezione delle bellezze naturali.

Un piccolo campo di intervento è ritagliato anche a favore delle comunità montane, alle quali è attribuito l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi concernenti la gestione, l'utilizzazione, la conservazione e la ricomposizione del patrimonio boschivo regionale, ivi compreso il demanio forestale regionale, per la parte ricadente nel proprio territorio.

In tema di riserve e parchi naturali, l'art. 104 della l.r. n. 14/99 non disciplina il riparto delle funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali, ma ri-

chiama integralmente la disciplina prevista dalla l.r. n. 29/97 e s.m.i. (sopra esaminata), senza apportare alcuna modifica.

Al termine del rapido *excursus* sullo stato della legislazione statale e regionale nella materia ambientale, può concludersi osservando che la Regione Lazio, all'inizio dell'VIII legislatura aveva già disciplinato per via legislativa gran parte dei settori a essa spettanti.

Come si evince dalla lettura delle norme, inoltre, la Regione è il vero motore della politica ambientale a livello substatale, residuando ben poche funzioni attribuite a livello di enti locali. Ciò dipende in parte dalla particolarità di alcuni segmenti delle materie che qui ci occupano, i quali mal si prestano ad attribuzioni di funzioni a livello locale, in parte a una precisa scelta del legislatore regionale il quale preferisce mantenere comunque un esercizio accentrato delle funzioni, non delegando o attribuendo agli enti locali niente in più rispetto a quanto prevede la stessa legge statale di conferimento delle funzioni. La particolarità della materia sembra non favorire in maniera eccessiva il conferimento di funzioni a livello subregionale: la ripartizione delle funzioni è infatti prevista in larga parte dalla legislazione statale e, inoltre, il livello regionale appare nella maggior parte dei casi il più adeguato a svolgere le funzioni previste soprattutto in ragione delle particolari connessioni della materia ambiente con altre materie.

2. La produzione normativa regionale nell'VIII legislatura

Nei prossimi paragrafi si analizzerà la produzione normativa regionale della trascorsa legislatura nelle materie protezione dell'ambiente e riserve e parchi naturali, per verificare se la Regione, disciplinando le materie predette, abbia previsto l'attuazione di meccanismi di intervento sussidiari, sia in senso verticale, sia in senso orizzontale.

Nell'VIII legislatura, la Regione Lazio ha emanato undici leggi in materia di tutela dell'ambiente e aree naturali protette e precisamente le leggi:

- n. 17/2005, “Modifiche alla legge regionale 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), come modificata dalla legge regionale 9 dicembre 2004, n. 18 nonché alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche”;
- n. 19/2005, “Modifica alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche”;
- n. 12/2006, “Modifiche alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche”;

- n. 6/2007, “Interventi straordinari per la riqualificazione urbanistico ambientale e per il risanamento igienico sanitario e paesaggistico di ambiti territoriali individuati dalla Regione caratterizzati da gravi fenomeni di abusivismo edilizio. Individuazione del primo ambito comprendente il territorio dei comuni di Aprilia, Anzio, Ardea, Nettuno e Pomezia”;
- n. 21/2007, “Modifica alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche”;
- n. 21/2008, “Istituzione del Parco Naturale regionale Monti Ausoni e Lago di Fondi nonché dell’ente di gestione del suddetto parco”;
- n. 23/2008, “Istituzione della riserva naturale regionale Valle dell’Arcionello”;
- n. 24/2008, “Istituzione della riserva naturale lago di Vico”;
- n. 5/2009, “Modifica alla legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali)”;
- n. 6/2009, “Modifica del perimetro del parco regionale dell’Appia antica”;
- n. 30/2009, “Modifica della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche”.

Come si evince, ben sei leggi possono essere ascritte alla categorie delle legge di manutenzione, in quanto dettano esclusivamente norme di modifica di precedenti atti legislativi: si tratta delle leggi numeri 17 e 19 del 2005, 12 del 2006, 21 del 2007, 5 e 30 del 2009.

Delle restanti, tre leggi istituiscono parchi o riserve naturali e un’altra modifica il perimetro di un parco già esistente: si tratta, rispettivamente, delle leggi numeri 21, 23 e 24 del 2008 e 6 del 2009.

L’unica legge che reca una disciplina organica è la legge n. 6 del 2007, relativa al risanamento di zone colpite dall’abusivismo edilizio.

Ai provvedimenti legislativi vanno affiancati quelli di natura regolamentare. La Regione nella legislatura 2005-2010 ha emanato quattro regolamenti nella materia che ci occupa. Si tratta dei regolamenti:

- n. 7/2005, “Regolamento di attuazione dell’articolo 36 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali)”;
- n. 3/2006, “Modifiche al regolamento regionale 18 aprile 2005, n. 7 (Regolamento di attuazione dell’articolo 36 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 – Norme in materia di gestione delle risorse forestali)”;
- n. 5/2008, “Disciplina dell’Agenzia Regionale per la Difesa del Suolo ai sensi dell’articolo 8 della legge regionale 1° febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell’articolo 54

dello Statuto. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti”;

- n. 6/2008, “Disciplina dell’Agenzia Regionale per i Parchi ai sensi dell’articolo 8 della legge regionale 1° febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell’articolo 54 dello Statuto. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti)”.

Di questi regolamenti, uno è di tipo manutentivo, di modifica di un precedente regolamento e tre di tipo attuativo.

Da una prima analisi del dato normativo, emerge che la Regione Lazio, nella passata legislatura, ha più che altro puntellato la propria legislazione in materia ambientale provvedendo soprattutto alla modifica di norme precedenti. Non c’è stata una legislazione di ampio respiro, né si sono avuti interventi strutturali in ben determinati settori. La produzione legislativa regionale sembra soffrire in tal senso di una certa asfissia, ma tale fenomeno va letto congiuntamente al fatto che da un lato, come detto, la Regione aveva già prima dell’inizio della legislatura un forte impianto di protezione ambientale e dall’altro lato che molte norme che esplicano i propri effetti sulla protezione dell’ambiente latamente inteso sono dettate all’interno di leggi ricadenti in settori differenti, ma strettamente connessi con la protezione della natura, come la gestione dei rifiuti e il governo del territorio.

2.1. La produzione normativa regionale in tema di protezione della natura e l’applicazione del principio di sussidiarietà

In tema di protezione della natura la Regione si è limitata all’emanazione di una serie di leggi di manutenzione (aventi tra l’altro quasi tutte ad oggetto lo spostamento del termine di approvazione del piano territoriale paesistico regionale) e di una sola legge di settore.

2.1.1. Leggi di manutenzione

– Legge n. 17 del 2005, “Modifiche alla legge regionale 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), come modificata dalla legge regionale 9 dicembre 2004, n. 18 nonché alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche”.

La legge in questione è una legge di manutenzione in quanto si limita semplicemente ad abrogare l’art. 33 della l.r. n. 24/98 sulla pianificazione paesistica che fissava un termine di decorrenza per l’attribuzione ai comuni delle funzioni previste dall’art. 32 della l.r. n. 47/1985.

– Legge n. 19/2005, “Modifica alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche”.

La legge apporta una sola modifica alla normativa regionale di riferimento in materia di pianificazione paesistica, concernente lo spostamento dal 31 ottobre 2005 al 31 dicembre 2006 del termine stabilito per l’approvazione del piano territoriale paesistico regionale.

– Legge n. 12/2006, “Modifiche alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche.”

La legge apporta due modifiche alla normativa regionale in materia di pianificazione paesistica dettata dalla legge n. 24/1998: la prima, concerne lo spostamento dal 31 dicembre 2006 al 31 dicembre 2007 del termine stabilito per l’approvazione del piano territoriale paesistico regionale; la seconda modifica consiste nell’inserimento di una specifica previsione relativa alla redazione del primo piano territoriale paesistico regionale, per raccordare la normativa in questione con le nuove disposizioni concernenti i beni paesaggistici contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

– Legge n. 21/2007, “Modifica alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche”.

La legge in questione posticipa al 31 dicembre 2008 il termine stabilito per l’approvazione del piano territoriale paesistico regionale.

– Legge n. 30/2009, “Modifica della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche”.

Anche questa legge interviene sul termine di approvazione del piano territoriali paesistico regionale posticipandolo al 31 dicembre 2010.

2.1.2. Leggi di settore

– Legge n. 6/2007, “Interventi straordinari per la riqualificazione urbanistico ambientale e per il risanamento igienico sanitario e paesaggistico di ambiti territoriali individuati dalla Regione caratterizzati da gravi fenomeni di abusivismo edilizio. Individuazione del primo ambito comprendente il territorio dei comuni di Aprilia, Anzio, Ardea, Nettuno e Pomezia”.

La legge detta norme in materia di riqualificazione urbanistico-ambientale. La funzione viene svolta in maniera congiunta da Regione e comuni, prevedendo espressamente le competenze proprie di ciascun ente.

Sono previsti finanziamenti regionali ai comuni per la realizzazione di interventi volti alla tutela del territorio, in considerazione della grave situazione di degrado urbanistico, ambientale e igienico sanitaria dovuta alla presenza di nuclei edilizi abusivi.

La Regione concorre quindi finanziariamente insieme ai comuni alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria o al risanamento di beni paesaggistici.

I comuni non hanno potere di iniziativa del procedimento, posto che è la Giunta regionale, tramite l'istituendo Osservatorio sull'abusivismo edilizio, a individuare i territori interessati e a fissare il termine entro il quale i comuni potranno presentare un programma di interventi. I comuni redigono il programma triennale di interventi, predisposti d'intesa con il rappresentante degli ambiti territoriali ottimali (Ato) competenti e, ove esistenti, con coloro che si sono legalmente costituiti in forme consortili di auto recupero.

I comuni sono responsabili dell'affidamento della progettazione e della direzione dei lavori sulla corretta esecuzione dei quali vigila il costituendo Comitato regionale di coordinamento.

Sono mantenuti i poteri sostitutivi di cui alla l.r. n. 28/1980.

La corretta realizzazione delle opere è inoltre monitorata da un comitato di coordinamento di cui fanno parte gli assessorati regionali competenti e rappresentanti degli Ato di gestione del servizio idrico integrato.

Per finanziare lo svolgimento della funzione si prevede l'istituzione del Fondo regionale per la riqualificazione e il risanamento urbanistico, ambientale, paesaggistico e igienico sanitario delle aree della Regione caratterizzate da gravi fenomeni di abusivismo edilizio, al finanziamento del quale si provvede mediante la legge di bilancio regionale.

2.2. La produzione normativa regionale in tema di aree naturali protette e l'applicazione del principio di sussidiarietà

In tale ambito materiale, la Regione ha prodotto quattro leggi. Tre di queste istituiscono nuove aree protette mentre una apporta delle modifiche al perimetro di un parco già esistente.

– Legge n. 21/2008, “Istituzione del Parco Naturale regionale Monti Ausoni e Lago di Fondi nonché dell'ente di gestione del suddetto parco”.

L'istituzione del Parco naturale avviene ai sensi della legge n. 29/1997. La gestione e l'organizzazione del parco è affidata a un ente regionale di diritto pubblico che adotta il piano e il regolamento del parco nonché il programma pluriennale di promozione economica e sociale, secondo quanto previsto rispettivamente dagli artt. 26, 27 e 30 della l.r. 29/1997.

Ciò che occorre esser segnalato è il comma terzo dell'art. 3, il quale prevede che:

Nelle more dell'approvazione degli strumenti di gestione di cui al comma secondo, l'ente regionale, d'intesa con gli enti locali e le parti sociali, promuove atti di programmazione concertata e accordi volontari, ai sensi della normativa vigente,

per favorire lo sviluppo economico e sociale locale con particolare riferimento alle finalità di cui all'articolo 1, comma 2.

L'art. 6, comma primo, prevede inoltre come disposizione transitoria che:

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente della Regione, o l'Assessore regionale competente in materia di ambiente da lui delegato, convoca la comunità del parco, ai fini delle designazioni previste dall'articolo 16, comma 2, della l.r. 29/1997 e successive modifiche ed attiva le procedure per le altre designazioni di competenza degli enti indicati nell'articolo 14, comma 1 e successive modifiche della citata legge. Entro i successivi novanta giorni, il Presidente della Regione provvede alla costituzione e all'insediamento del consiglio direttivo nonché alla costituzione e all'insediamento del collegio dei revisori dei conti.

Gli enti locali, pur coinvolti nella scelta degli organi di gestione del parco ai sensi della legge n. 29/97, non vengono investiti dell'esercizio di funzioni amministrative. Si prevede però l'applicazione di meccanismi concertativi (in questo caso l'intesa) che permettano alle realtà territoriali radicate nel territorio di attivare programmi di sviluppo economico e sociale legati alla presenza del Parco naturale.

– Legge n. 23/2008, “Istituzione della riserva naturale regionale Valle dell'Arcionello”.

L'istituzione avviene a opera della Regione e la gestione viene affidata, ai sensi dell'art. 12, comma primo, lett. b), legge n. 29/97, alla provincia che vi provvede nelle forme previste dal Tuel.

La provincia dovrà quindi provvedere a emanare i provvedimenti entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge. L'art. 3, comma terzo, pone delle norme particolari a garanzia degli enti locali interessati prevedendo, ai sensi dell'art. 22, comma primo, lettera c), della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e successive modifiche, che l'organismo di gestione della riserva sottopone al parere degli enti locali interessati gli strumenti di cui all'art. 4, nonché i bilanci preventivi e i rendiconti generali della riserva, prima della loro adozione.

Nello specifico, il piano della riserva è redatto, secondo quanto disposto dal Capo II, Sezione II, della l.r. 29/1997, con le modalità previste dall'art. 26 della l.r. 29/1997 e successive modifiche e in conformità alle linee guida redatte dalla Giunta regionale al fine di assicurare omogeneità nella redazione dei piani delle aree naturali protette.

Agli oneri derivanti dall'applicazione della legge si provvede con gli stanziamenti previsti nei capitoli di bilancio compresi nell'ambito delle Upb E21, E22, E23 e E24 relativi al finanziamento dei parchi e delle aree protette.

La legge istituisce un nuovo parco naturale e ne affida contestualmente la gestione alla provincia, che viene quindi coinvolta in quanto ritenuta l'ente più idoneo per il compito. Si ritiene che la scelta compiuta dalla legge *de qua* risponda al criterio di adeguatezza previsto dall'art. 118 Cost. per l'attribuzione delle funzioni ai vari enti territoriali, ben potendo la provincia assolvere al compito di gestione del parco.

La legge prevede, inoltre, particolari forme di coinvolgimento degli enti locali interessati dimostrando una particolare attenzione alla tutela delle istanze locali radicate nel territorio.

– Legge n. 24/2008, “Istituzione della riserva naturale lago di Vico”.

L'istituzione della Riserva naturale avviene ai sensi della legge n. 29/1997. La gestione e l'organizzazione del parco è affidata a un ente regionale di diritto pubblico.

La legge sottrae quindi la gestione della riserva, che prima era riserva parziaria, al Comune di Caprarola, precedente titolare *ex lege* del potere di gestione della zona protetta.

L'art. 6, recante le disposizioni transitorie, dispone infatti ai commi secondo e terzo, che:

La gestione della riserva naturale parziale Lago di Vico da parte del Comune di Caprarola, prevista dalla l.r. 47/1982, cessa a decorrere dalla data di insediamento del consiglio direttivo dell'ente regionale e che la Giunta regionale, sulla base di una ricognizione effettuata dal Comune di Caprarola, attribuisce all'ente regionale, con effetto dalla data di insediamento del consiglio direttivo, la titolarità delle risorse patrimoniali, finanziarie e umane e di ogni altro rapporto giuridico, attivo o passivo, intestato al Comune stesso in qualità di ente gestore della riserva naturale di cui al comma [...].

Il legislatore regionale ha disposto la cessazione della natura parziaria della riserva naturale, trasformandola in riserva naturale e garantendo quindi una tutela piena e più ampia alla zona protetta. In conseguenza ha sottratto al Comune di Caprarola le funzioni di gestione e le risorse patrimoniale e umane alle stesse connesse.

La norma non va letta come uno spogliamento di funzioni del singolo comune, mirando a offrire una maggior tutela all'ambiente della zona protetta. In seguito all'istituzione della riserva naturale, il Comune non poteva più, per legge, ottenere la gestione della stessa.

– Legge n. 6/2009 “Modifica del perimetro del parco regionale dell'Appia antica”.

La legge si limita a ridefinire il perimetro del Parco dell'Appia antica.

3. *Le leggi finanziarie e di bilancio*

Ai fini di una completa ricostruzione della produzione legislativa regionale nella legislatura 2005-2010 è necessario analizzare anche le norme in materia di protezione della natura contenute nelle leggi finanziarie annuali, nelle leggi di bilancio, nelle leggi di bilancio di previsione e in quelle di assestamento del bilancio di previsione.

In apertura del paragrafo occorre specificare che le leggi appena menzionate contengono una serie di disposizioni di natura varia senza una collocazione sistematica. La Regione utilizza questi strumenti per intervenire nei settori più disparati dettando norme che spesso incidono in maniera non indifferente nei rispettivi settori, sia attraverso la ridefinizione di precedenti stanziamenti previsti, sia attraverso la previsione di specifiche previsioni legislative. Per questo motivo, all'interno delle leggi analizzate in questo paragrafo si trovano soprattutto norme di manutenzione di precedenti disposizioni legislative e non interventi strutturati.

Per quanto riguarda la categoria delle leggi di bilancio, nella quale inseriamo a fini esemplificativi le leggi sul bilancio di previsione e le leggi di assestamento dello stesso, devono essere segnalate le leggi regionali:

- n. 16/2005, “Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2005”;
- n. 10/2006, “Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2006”;
- n. 28/2006, “Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007”;
- n. 14/2008 “Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio”;
- n. 32/2008, “Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2009”.

L'art. 18 della l.r. n. 16/2005 istituisce un apposito fondo regionale di 200.000 euro da erogarsi in favore della Provincia di Latina per la realizzazione di studi e interventi in difesa della costa in aree protette. La provincia potrà realizzare le attività istituendo un'apposita commissione integrata da componenti regionali. La norma in questione, grazie all'istituzione dell'apposito fondo, consente quindi alla provincia di esercitare una importante funzione nella difesa delle coste; è importante segnalare come la Regione, pur mettendo effettivamente la provincia in grado di svolgere i compiti alla stessa attribuita, non rinuncia a mantenere una partecipazione nell'attività, prevedendo che la commissione tecnica deputata agli studi sia integrata da membri nominati dalla Regione.

L'art. n. 1, commi n. 35 3 86 della l.r. n. 10/2006, apporta modifiche rispettivamente alla l.r. n. 2004, n. 17 (Disciplina organica in materia di cave e

torbiere e modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 “Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo e successive modifiche.”) e all’art. 17 della l.r. n. 2002, n. 8 relativo all’utilizzo del fondo speciale per i patti territoriali per il risanamento igienico ambientale del complesso aziendale ex Good-Year di Cisterna di Latina. Le modifiche non incidono né sull’attribuzione, né sullo svolgimento di funzioni amministrative di enti locali. È da segnalare che la seconda norma in oggetto prevede un coinvolgimento della Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., che può utilizzare anche il fondo speciale per i patti territoriali. L’art. n. 14, commi quarto e quinto, della l.r. n. 28/2006 prevede lo stanziamento di due capitoli di spesa di 100.000 euro l’uno a favore della Provincia di Viterbo per lo svolgimento di funzioni inerenti il progetto “Parco Archeologico di Poggio Giudio” (previsto dalla l.r. n. 3/2004) e la valorizzazione delle attività culturali e ambientali lungo la Via Francigena; anche in questi casi di stratta di interventi mirati, che hanno l’effetto di permettere alla provincia di svolgere funzioni che le erano state attribuite in precedenza.

Nell’ambito delle leggi di bilancio, le disposizioni più rilevanti sono contenute nei commi dal n. 19 al n. 23 dell’art. 1, l.r. n. 14/2008 i quali disciplinano le procedure di valutazione ambientale strategica e di valutazione di impatto ambientale.

La legge, in attesa della legge regionale sulla Via e sulla Vas, prevede l’applicazione delle norme contenute nel codice dell’ambiente di cui alla legge statale n. 152/2006 per i procedimenti di competenza regionale, individuando la struttura competente nell’apposita struttura dell’assessorato competente in materia di utilizzo tutela e valorizzazione delle risorse ambientali. Il comma ventunesimo sancisce che il provvedimento di Via fa luogo dell’autorizzazione integrata ambientale²⁶ di cui al decreto legislativo 59/2005 e che la pubblicazione e lo svolgimento delle consultazioni sui progetti sottoposti a procedura di Via tengono luogo delle analoghe fasi del procedimento di autorizzazione integrata ambientale di cui al d.lgs. 59/2005 e successive modifiche, di competenza delle province ai sensi dell’art. 103 *bis*, comma primo, della l.r. 14/1999.

Vengono infine in evidenza gli artt. 18 e 19 della l.r. n. 32/2008; il primo prevede la proroga dei termini di durata delle concessioni dei beni del demanio marittimo di competenza regionale e comunale; il secondo apporta invece delle modifiche al comma quinto dell’art. 6 della l.r. n. 29/97 in tema di aree naturali protette, prevedendo in capo alla Giunta regionale di adot-

²⁶ L’autorizzazione integrata ambientale è il provvedimento che autorizza l’esercizio di un impianto a determinate condizioni che devono garantire la conformità ai requisiti del d.lgs n. 59/2005 di recepimento della direttiva comunitaria 96/61/CE, relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento.

tare una propria deliberazione, con la quale predisporre apposite misure idonee alla salvaguardia di particolari specie di uccelli.

Entrambe le norme non apportano, a parere di chi scrive modifiche nel sistema delle funzioni amministrative degli enti locali.

Per quanto riguarda, invece, le leggi finanziarie, vengono in rilievo le leggi regionali:

- n. 4/2006, “Legge finanziaria regionale per l’ esercizio 2006”;
- n. 27/2006, “Legge finanziaria regionale per l’ esercizio 2007”;
- n. 26/2007, “Legge finanziaria regionale per l’ esercizio 2008”;
- n. 31/2008, “Legge finanziaria regionale per l’ esercizio 2009”.

Tutte le citate leggi contengono un coacervo di disposizioni in materia ambientale afferenti ognuna a un particolare settore, motivo per il quale risulta difficile effettuare una trattazione omogenea. Ci si limiterà quindi a evidenziare esclusivamente le norme che prevedono l’attribuzione o la delega di funzioni amministrative degli enti locali o incidono sull’esercizio di funzioni già attribuite agli stessi, tralasciando le pur molte disposizioni che disciplinano i vari settori ambientali di competenza regionale.

Viene quindi in evidenza l’art. 36 della l.r. n. 4/2006, il quale reca “Disposizioni concernenti le energie intelligenti e l’idrogeno. Costituzione del Consorzio Agenzia regionale per le energie intelligenti”. Il comma secondo prevede che, per il raggiungimento delle finalità individuate nel “Programma europeo sulle energie intelligenti” dell’Unione europea, la Regione istituisce un consorzio denominato “Agenzia regionale per le energie intelligenti” al quale possono partecipare, oltre la Regione, anche «le università che ne fanno richiesta, enti pubblici e privati, ivi compresi gli enti di ricerca». La norma mira quindi al coinvolgimento di soggetti terzi rispetto alla Regione nelle attività per perseguire le finalità legate allo sviluppo delle energie “pulite”. Si prevede, nello specifico, la partecipazione di soggetti qualificati che siano in grado di apportare uno *know how* particolare nella ricerca in questo delicato settore, visto che si prevede lo studio di soluzioni tecnologiche avanzate in grado di sfruttare l’energia di fonti alternative ai combustibili fossili.

Oltre la disposizione appena citata non sembrano essere presenti nelle leggi finanziarie della legislatura 2005-2010 altre norme che sviluppino i principi di sussidiarietà orizzontale o verticale nello svolgimento delle funzioni amministrative in favore di enti locali o soggetti privati.

4. I regolamenti regionali

Con i regolamenti emanati nel corso dell’VIII legislatura in materia di ambiente, la Regione ha dato attuazione a varie disposizioni legislative pre-

cedenti. Un solo regolamento è invece di tipo manutentivo, limitandosi a modificare un precedente regolamento.

– Il regolamento n. 7/2005 “Regolamento di attuazione dell’articolo 36 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali)”.

Il regolamento detta le norme attuative della l.r. n. 39/2002 recante norme in materia di gestione delle risorse forestali. Non individua direttamente i compiti spettanti a ciascun ente coinvolto nella gestione del patrimonio forestale regionale, ma si limita a richiamare le leggi che distribuiscono le funzioni tra i vari enti (Regione ed enti locali).

L’art. 2, comma nono, prevede espressamente infatti che:

Le funzioni e i compiti amministrativi disciplinati dal presente regolamento sono esercitati dalla Regione, dalle province, dalle comunità montane e dai comuni, di seguito denominati enti competenti, sulla base dell’organizzazione definita, in particolare, dagli articoli 5 e 83 della l.r. 39/2002, 100, 101, 101 *bis* e 102 della legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) nonché 8, 9, 10 e 11 della l.r. 53/1998.

Il regolamento non amplia dunque, né del resto poteva farlo, le competenze spettanti a ciascun ente, né prevede particolari forme di esercizio delle funzioni in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

– Il regolamento n. 3/2006, “Modifiche al regolamento regionale 18 aprile 2005, n. 7 (Regolamento di attuazione dell’articolo 36 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 – Norme in materia di gestione delle risorse forestali)”.

Il regolamento dispone alcune modifiche al testo del precedente regolamento n. 7 del 2005 riguardante le modalità del taglio dei vari tipi di specie boschive.

– Il regolamento n. 5/2008, “Disciplina dell’Agenzia Regionale per la Difesa del Suolo ai sensi dell’articolo 8 della legge regionale 1° febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell’articolo 54 dello Statuto)”.

– Il regolamento n. 6/2008, “Disciplina dell’Agenzia Regionale per i Parchi ai sensi dell’articolo 8 della legge regionale 1° febbraio 2008, n. 1 (Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell’articolo 54 dello Statuto. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti)”.

I regolamenti nn. 5 e 6 del 2008 possono essere trattati congiuntamente, in quanto disciplinano due agenzie regionali in attuazione della l.r. n. 1/2008 che ha predisposto un generale riordino delle strutture organizzative regionali.

Le agenzie si qualificano come unità organizzative regionali dotate di autonomia gestionale, organizzativa, finanziaria e contabile; esse coadiuvano l'azione regionale svolgendo specifici compiti elencati nelle norme istitutive. Essendo unità amministrative della Regione sono sottoposte al potere di vigilanza della Giunta.

I regolamenti nn. 5 e 6 del 2008 sono regolamenti organizzativi e non recano norme concernenti l'applicazione del principio di sussidiarietà.

5. *Considerazioni conclusive*

Le materie “protezione della natura” e “aree naturali protette” non sono state oggetto di rilevanti interventi normativi nel corso dell'VIII legislatura. In conseguenza, non si rileva un'attuazione pregnante del principio di sussidiarietà, né nella sua accezione verticale, né in quella orizzontale.

Va sottolineato comunque che le materie analizzate non sembrano consentire ampi sviluppi di applicazione del principio di sussidiarietà nella ripartizione delle funzioni amministrative rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale e regionale (e già disciplinato) prima della legislatura 2005-2010.

La particolarità delle materie, i molteplici interessi coinvolti nelle stesse, i profili internazionali e comunitari presenti in misura sempre crescente nella disciplina di questi settori, rende preferibile un'azione accentrata a livello statale e regionale; risulta pertanto difficile che la Regione deleghi o trasferisca ulteriori funzioni a livelli territoriali più bassi rispetto a quelle che già sono loro riconosciute.

Le leggi regionali prodotte nel periodo 2005-2010 hanno comunque rispettato il riparto di funzioni amministrative previsto, cercando, ove possibile e necessario, il coinvolgimento degli enti più prossimi al cittadino; in questo contesto, è stata privilegiata sicuramente l'instaurazione di meccanismi concertativi che permettano di mantenere la gestione della funzione a livello accentrato, coinvolgendo però l'ente interessato.

6. *Interventi in materia di “tutela dagli inquinamenti”*

6.1 *Il quadro normativo statale e regionale in materia di tutela dagli inquinamenti*

La materia della “tutela dall'inquinamento” è incorporata nel più ampio ambito settoriale disciplinato dal Capo IV del Titolo IV (territorio, ambiente e infrastrutture) della l.r. n. 14 del 1999, intitolato “Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti”

(artt. da 99 a 116). In maniera il più possibile sintetica si può osservare che le otto sezioni che definiscono il Capo IV della legge riguardano in particolare:

- ambito del conferimento;
- protezione della natura e dell'ambiente;
- aree naturali protette;
- inquinamento delle acque;
- inquinamento acustico;
- inquinamento atmosferico;
- inquinamento elettromagnetico;
- gestione dei rifiuti.

Al fine di conferire maggiore fluidità e semplificare la comprensione della seguente relazione, ci si limita a entrare nel dettaglio normativo solamente di alcune disposizioni delle sezioni sopra menzionate, quelle che attengono in maniera più marcata alle leggi adottate nella legislatura 2005-2010.

La quarta sezione disciplina come detto l'inquinamento delle acque e lo fa con la ripartizione di competenze dallo Stato alle Regioni, province ed enti locali, contenuta negli artt. 105, 106 e 107.

L'art. 105 riserva alla Regioni molteplici funzioni e i compiti amministrativi tra le quali spiccano l'identificazione dei corpi idrici significativi e la classificazione degli stessi secondo classi di qualità, nonché l'adozione di misure per il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità ambientale [lett. a)]; la designazione nonché la relativa revisione o completamento di ulteriori zone vulnerabili da nitrati di origine agricola e l'individuazione, all'interno delle zone vulnerabili designate ai sensi del d.lgs. 152/1999, di parti che non costituiscono zone vulnerabili; l'adozione e l'attuazione di programmi di controllo per verificare le concentrazioni di nitrati nelle acque dolci e di programmi di azione per la tutela e il risanamento delle acque inquinate da nitrati di origine agricola, nonché l'elaborazione e l'applicazione dei necessari strumenti di controllo e di verifica dell'efficacia dei programmi d'azione stessi [lett. h)]; l'identificazione di sistemi individuali o altri sistemi pubblici e privati di smaltimento dei reflui nei casi previsti dal d.lgs. 152/1999 nonché l'adozione di norme e misure volte a favorire il riciclo dell'acqua e il riutilizzo delle acque reflue depurate, ai sensi del d.lgs. 152/1999 [lett. l) e m)].

L'art. 106 affida alle province, tra gli altri, compiti amministrativi di autorizzazioni agli scarichi e il relativo controllo; l'adozione del piano di spandimento delle acque di vegetazione ai sensi della legge 11 novembre 1996, n. 574 (Nuove norme in materia di utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e di scarichi dei frantoi oleari) e la verifica periodica delle operazioni di spandimento delle acque di vegetazione ai fini della tutela ambientale.

L'art. 107 invece attribuisce ai comuni le funzioni e i compiti amministrativi non espressamente riservati alla Regione e non conferiti agli altri enti locali. In particolare l'individuazione degli scarichi provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane situati all'interno dei bacini drenanti afferenti le aree sensibili da assoggettare al trattamento previsto dal d.lgs. 152/1999.

6.2. *La produzione normativa regionale in tema di tutela dagli inquinamenti e l'applicazione del principio di sussidiarietà nell'VIII legislatura*

Nel quinquennio appena trascorso la legislazione nel campo della tutela dagli inquinamenti è intervenuta con una legge regionale che disciplina il programma d'azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola e all'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi olearie di talune acque reflue.

Come si è visto nel precedente paragrafo la l.r. n. 17 del 2006 attiene alle disposizioni comprese nel Titolo IV, Capo IV, Sezione IV, relativa alla tutela dall'inquinamento delle acque, della l.r. n. 14 del 1999.

La l.r. n. 17/06, all'art. 1, indica che la Regione disciplina, ai sensi degli artt. 92 e 112 del d.lgs. n. 152/06, il programma d'azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola di cui all'art. 5 della direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole; l'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento nonché delle acque reflue provenienti dalle aziende di cui all'art. 101, comma settimo, lettere a), b) e c), del d.lgs. 152/2006 e dalle piccole aziende agroalimentari individuate con il decreto del ministro delle Politiche agricole e forestali 7 aprile 2006 (Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, di cui all'articolo 38 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152).

Con regolamento regionale del 23 novembre 2007, n. 14, si è disciplinato il programma d'azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola, soddisfacendo gli obiettivi fissati dall'art. 2 della l.r. n. 17/06, che sono:

- l'intero ciclo dell'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione dei frantoi oleari, degli effluenti di allevamento, delle acque reflue delle aziende di cui all'art. 1, comma primo, lettera c), comprensivo di produzione, raccolta, stoccaggio, fermentazione e maturazione, trasporto e spandimento;
- la comunicazione dell'utilizzazione agronomica;

- divieti, le prescrizioni e le norme tecniche per l'utilizzazione agronomica e per le operazioni di fertilizzazione azotata;
- piani di utilizzazione agronomica e i piani di fertilizzazione;
- gli eventuali obblighi relativi alla tenuta di registri aziendali e alla conservazione di documenti;
- i controlli, l'imposizione di prescrizioni nonché l'emanazione di provvedimenti di divieto o di sospensione a tempo determinato dell'attività in caso di mancata comunicazione o di mancato rispetto delle norme tecniche e delle prescrizioni impartite;
- il monitoraggio, anche ai fini della verifica dell'efficacia del programma d'azione.

L'art. 3 detta i criteri e le norme tecniche generali facendo espresso riferimento all'allegato 7/A-IV alla parte terza del d.lgs. 152/2006; al Titolo V del decreto del ministro delle Politiche agricole e forestali 7 aprile 2006, nonché alla legge 11 novembre 1996, n. 574 (Nuove norme in materia di utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e di scarichi dei frantoi oleari).

Ai fini della nostra analisi sul principio di sussidiarietà, risulta decisivo l'impatto dell'art. 4, il quale afferma che

le funzioni e i compiti amministrativi concernenti la materia oggetto della presente legge, ivi compresi quelli relativi alla comunicazione dell'utilizzazione agronomica nonché ai controlli, all'imposizione di prescrizioni e all'emanazione dei provvedimenti di divieto o di sospensione dell'attività, di cui all'articolo 2, comma 2, lettere b) e f), sono esercitati dai comuni ai sensi dell'articolo 107, comma 1, lettera d), della legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 e successive modifiche, fatti salvi le funzioni ed i compiti amministrativi previsti all'articolo 103 bis) e all'articolo 106, comma 1, lettera h) della l.r. 14/1999 e successive modifiche, di competenza della provincia e all'articolo 105, comma 1, lettere h) e h bis) della l.r. 14/1999 e successive modifiche, di competenza della Regione.

L'art. 6 della legge in questione ha modificato o meglio integrato la l.r. 14/99 comportando l'aggiunta dell'art. 103 *bis* e 105, comma primo, lett. h), *bis*.

In particolare l'art. 103 *bis* ha delegato alle province la competenza a rilasciare l'autorizzazione integrata ambientale per le attività industriali di cui all'Allegato I al d.lgs. n. 59/2005, art. 2, comma primo, lettera i), specificando che nell'esercizio della suddetta funzione le province possono avvalersi del supporto tecnico-analitico fornito dall'Arpa nonché del comitato tecnico scientifico di cui all'art. 13 della l.r. 18 novembre 1991, n. 74 e successive modifiche.

Sempre lo stesso articolo ha riservato alla Regione la competenza amministrativa sul rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale per le attività industriali elencate nel punto 5 dell'Allegato I al d.lgs. 59/2005.

Infine all'art. 105, comma primo, è stata aggiunta la lett. h) *bis*, che affida alla Regione l'organizzazione e l'effettuazione di eventuali verifiche in materia di utilizzazione agronomica, aggiuntive a quelle di competenza dei comuni ai sensi dell'art. 107, comma primo, lettera d).

6.3. *Considerazioni finali*

La l.r. n. 17/06 è intervenuta a parziale modifica della l.r. n. 14/99 per quel che concerne la materia della tutela dall'inquinamento delle acque e della protezione ambientale. Il meccanismo sussidiario contenuto nella l.r. n. 14/99 è stato ampliato con la previsione di alcune funzioni amministrative ulteriori in capo ai comuni e alla province. L'attuazione prevista con regolamento regionale dei programmi d'azione per le zone a rischio dimostra come la Regione pur disciplinando gli standard di riferimento affidi agli enti locali l'attuazione delle prescrizioni normative all'interno degli stessi.

Il principio di sussidiarietà verticale può in questo caso dirsi particolarmente compiuto, in relazione alla difficoltà tecnica della materia e ai connotati specifici richiesti anche da leggi quadro statali.

Il fatto che funzioni amministrative rilevanti come la comunicazione dell'utilizzazione agronomica nonché il controllo, l'imposizione di prescrizioni e l'emanazione di provvedimenti di divieto o di sospensione dell'attività, contribuiscono a ritenere che l'impiego dello strumento sussidiario rispecchi in misura sufficiente gli standard di riferimenti ipotetici. D'altra parte, il «fatti salvi le funzioni ed i compiti amministrativi previsti da Regioni e Province» testimonia l'esigenza di unitarietà e di controllo eteronomo insita in un ordinamento istituzionale che si presta a una lettura in chiave fortemente decentrata.

7. *Gli interventi in materia di "gestione dei rifiuti"*

7.1. *Il quadro normativo statale e regionale in materia di gestione dei rifiuti*

Per ottenere un quadro normativo generale sulla disciplina della gestione dei rifiuti si deve partire necessariamente dall'art. 85 del d.lgs. n. 112/98, il quale indica che:

restano attribuiti allo Stato, in materia di rifiuti, esclusivamente le funzioni e i compiti indicati dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, come modificato ed integrato dal decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389, nonché quelli già attribuiti allo Stato da specifiche norme di legge relative a rifiuti radioattivi, rifiuti contenenti amianto, materiali esplosivi in disuso, olii usati, pile e accumulatori

esausti. Restano ferme le competenze dello Stato previste dagli articoli 22, comma 11, 31, 32 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, anche per quanto concerne gli impianti di produzione di energia elettrica di cui all'articolo 29 del presente decreto legislativo.

Tale previsione normativa precede di qualche mese la legge regionale della Regione Lazio sulla gestione dei rifiuti, la l.r. 9 luglio 1998, n. 27, poi modificata dalla l.r. 10 maggio 2001, n. 10.

Successivamente infatti la l.r. n. 14/99 all'art. 116 rinvia dinamicamente alla legge regionale sopra menzionata.

La legge disciplina la gestione dei rifiuti nella Regione, concernente l'attuazione delle direttive 91/156/CEE del Consiglio del 18 marzo 1991, sui rifiuti, 91/689/CEE del Consiglio del 12 dicembre 1991, sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE del Consiglio, del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio e definisce, altresì, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni nonché della legislazione regionale di riorganizzazione delle funzioni amministrative degli enti locali, le funzioni amministrative di competenza regionale, provinciale e comunale.

Gli artt. 4, 5 e 6 ripartiscono le competenze amministrative tra Regione, province e comuni.

L'art. 4 afferma che spettano alla Regione compiti di adozione del piano regionale di gestione dei rifiuti; di coordinamento e la verifica di conformità con il piano regionale dei piani provinciali per l'organizzazione dei servizi di smaltimento e di recupero dei rifiuti; di adozione del piano regionale e delle linee guida per la bonifica delle aree inquinate dai rifiuti previa predisposizione di un'anagrafe delle aree da bonificare nonché di approvazione degli stessi; di adozione del regolamento-tipo per la gestione dei rifiuti urbani ai fini della redazione dei regolamenti comunali; di approvazione dei progetti di discariche; di autorizzazione degli impianti mobili di smaltimento e di recupero e le attività in materia di spedizione transfrontaliere di cui al regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio del 1° febbraio 1993.

L'art. 5 invece affida alle province funzioni amministrative riguardanti l'adozione dei piani provinciali per l'organizzazione dei servizi di smaltimento e di recupero dei rifiuti, ivi compresi quelli per la raccolta differenziata, di seguito denominati piani provinciali, secondo il principio della gestione unitaria dei rifiuti e nel rispetto delle previsioni del piano regionale di gestione dei rifiuti; il coordinamento dei comuni ricadenti nello stesso ambito territoriale ottimale in modo che sia garantita la gestione unitaria dei rifiuti urbani non pericolosi; l'attività di controllo sulla corretta gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti nell'ambito del rispettivo territorio; la certificazione dell'avvenuto completamento degli interventi previsti nei progetti di bonifica e di messa in sicurezza delle aree inquinate dai rifiuti; l'iscrizione, in apposito registro, delle imprese e degli enti sottoposti alle

procedure semplificate, nonché la verifica e il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure stesse.

Il comma secondo, dell'art. 5 delega alle province l'approvazione dei progetti degli impianti per la gestione dei rifiuti provinciali nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio; l'autorizzazione relativa alla realizzazione degli impianti e delle varianti; l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti e le autorizzazioni relative alle stazioni di trasferimento.

Il comma terzo, infine, attribuisce alle province l'acquisizione dei dati inerenti ai servizi di smaltimento e recupero dei rifiuti al fine di delineare la situazione quali-quantitativa della produzione dei rifiuti stessi per l'elaborazione del piano regionale di gestione dei rifiuti, nonché dei piani provinciali.

A conclusione del quadro normativo generale, delineato dalla l.r. n. 27/98, l'art. 6 conferisce ai comuni le funzioni e i compiti amministrativi inerenti l'attività di gestione dei rifiuti urbani, compresa la eventuale progettazione, realizzazione o modifica degli impianti fissi per la gestione dei rifiuti urbani, in attuazione dei piani provinciali, in modo da assicurare la raccolta differenziata; l'adozione dei regolamenti per la disciplina della gestione dei rifiuti urbani, sulla base del regolamento-tipo precedentemente ricordato; l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza delle aree inquinate dai rifiuti ricadenti nel proprio territorio, e l'autorizzazione degli interventi da essi previsti; l'attività di controllo sul corretto conferimento dei rifiuti ai servizi di raccolta nell'ambito del proprio territorio nonché l'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 50 del d.lgs. 22/1997 per l'abbandono ed il deposito incontrollato dei rifiuti. Il comma secondo, dell'art. 6 delega ai comuni compiti di approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento e il recupero dei rifiuti dei materiali inerti lapidei provenienti da demolizioni e costruzioni, ad eccezione dei materiali isolanti contenenti amianto di cui all'art. 1, paragrafo 4, della dir. 91/689/CEE e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione; di approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento e il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati e obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione. I comuni possono delegare o subdelegare, ai sensi dell'art. 29, comma secondo, della legge 142/1990 e successive modificazioni, le funzioni di cui ai commi precedenti, alle comunità montane.

7.2. *La produzione normativa regionale in tema di gestione dei rifiuti e l'applicazione del principio di sussidiarietà nell'VIII legislatura*

Nella legislatura 2005-2010 si è provveduto a rimodulare l'ambito settoriale specifico della gestione dei rifiuti attraverso la predisposizione di una legge di modifica della legge regionale cardine della materia. La l.r. 5 dicembre 2006, n. 23, ha modificato alcune disposizioni della l.r. 9 luglio 1998, n. 27, come affermato dall'art. 1 della legge del 2006:

nelle more della revisione organica della legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 e successive modifiche, in conformità alle disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sono apportate alla suddetta legge regionale specifiche modifiche per l'adeguamento dell'assetto organizzativo delle funzioni in materia di bonifica dei siti contaminati alle nuove procedure previste dal decreto stesso.

L'art. 2 modifica la lett. e) dell'art. 4 della l.r. n. 27/98, conferendo le funzioni amministrative di cui all'art. 17, comma secondo, nel caso di bonifica di sito contaminato compreso nel territorio di più comuni. L'art. 17 è stato sostituito interamente dall'art. 5 della nuova legge del 2006, comportando una nuova disciplina della bonifica e ripristino ambientale di siti contaminati.

Nel dettaglio le funzioni di convocazione delle conferenze di servizi e l'autorizzazione del piano di caratterizzazione di cui all'art. 242, commi terzo, quarto e tredicesimo, del d.lgs. 152/2006, l'approvazione del piano di monitoraggio e del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, nonché l'approvazione del progetto di bonifica di cui all'allegato 4 alla parte IV del citato decreto, sono *delegate ai comuni, con esclusione di quelle relative alla bonifica di siti compresi nel territorio di più comuni, riservate alla Regione*.

L'art. 3 inserisce nell'art. 5, comma primo, lett. c), la previsione dell'adozione delle ordinanze di cui all'art. 244 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 4 compie un trasferimento molto ampio, abrogando le funzioni di approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza delle aree inquinate dai rifiuti ricadenti nel proprio territorio, e l'autorizzazione degli interventi da essi previsti e ampliando le prerogative comunali affidando le funzioni contenute nell'art. 17, comma secondo, concernenti la bonifica dei siti contaminati ricadenti nel proprio territorio.

La nuova formulazione dell'art. 6 della l.r. n. 27/98 è completata dall'ulteriore competenza con la quale i comuni possono, con provvedimento del sindaco, conferire ai propri dipendenti o ai dipendenti dei soggetti ai quali è affidato il servizio di raccolta dei rifiuti, funzioni di accertamento e di contestazione immediata delle violazioni delle disposizioni dei regolamenti comu-

nali relative alle modalità del conferimento dei rifiuti ai servizi di raccolta; tale provvedimento è rilasciato ai dipendenti che non abbiano riportato condanne penali o non abbiano procedimenti penali pendenti a proprio carico e che abbiano superato, con esito favorevole, l'esame conclusivo di un idoneo corso di formazione.

7.3. Considerazioni conclusive

Dall'analisi esauriente di tale materia si evince che l'adeguamento dell'assetto organizzativo delle funzioni in materia di bonifica dei siti contaminati sia rilevante e conferisca ai comuni tutti i compiti più importanti. Alla Regione rimangono in capo le funzioni di convocazione delle conferenze di servizi e l'autorizzazione del piano di caratterizzazione di cui all'art. 242, commi terzo, quarto e tredicesimo, del d.lgs. 152/2006, l'approvazione del piano di monitoraggio e del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, nonché l'approvazione del progetto di bonifica di cui all'allegato 4 alla parte IV del citato decreto, di cui all'art. 17, comma secondo, ma solo ed esclusivamente nel caso di bonifica di sito contaminato compreso nel territorio di più comuni.

Un'altra importante precisazione intervenuta con la l.r. n. 23/06 è stata l'adeguamento ai principi e alle disposizioni del codice dell'ambiente, ossia del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il principio di sussidiarietà verticale è evidentemente soddisfatto dal momento che la Regione mantiene compiti di controllo e partecipa attivamente in quelle situazioni in cui c'è bisogno di coordinamento dall'alto, ovvero nei casi di bonifica di siti contaminati che investono il territorio di più comuni.

Sarebbe più congeniale alla struttura sin qui delineata un conferimento di funzioni e compiti amministrativi di gran lunga superiore alle province.

*Gli interventi in materia
di viabilità, trasporti e protezione civile*

Davide Scarpone

1. *Quadro generale di riferimento in materia di “viabilità”*

Per analizzare in maniera sintetica ed essenziale lo sviluppo del processo devolutivo di funzioni e compiti amministrativi nella materia “viabilità”, in particolar modo nell’ultima legislatura regionale, non si può eludere in alcun modo un riferimento al quadro generale della normativa di settore.

La Regione Lazio ha attuato le disposizioni contenute nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) con la l.r. 6 agosto 1999, n. 14, che reca disposizioni in merito all’organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo.

Il settore “viabilità” è disciplinato dal Capo VII della l.r. n. 14/99 e in particolare dagli articoli da 123 a 127.

Innanzitutto, l’articolo 123 illustra sinteticamente il contenuto della materia, affermando che

Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla materia “viabilità” attengono alla programmazione, alla progettazione, all’esecuzione, alla manutenzione ed alla gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale, ivi compresa la nuova costruzione ed il miglioramento di quelle esistenti, alla loro classificazione e declassificazione nonché alla vigilanza sulle strade stesse.

I successivi articoli disciplinano la ripartizione delle funzioni devolute dallo Stato tra Regione, province e comuni. Nel dettaglio alle Regione sono affidati compiti di programmazione, pianificazione e coordinamento della rete viaria regionale; di classificazione e declassificazione delle strade regionali e provinciali, con i relativi pareri di cui all’articolo 2 del d.lgs. 285/1992; di progettazione, costruzione, gestione e vigilanza della rete viaria regionale; di determinazione delle tariffe di pedaggio autostradale e dell’adeguamento delle stesse, nonché dell’approvazione e controllo delle concessioni di costruzione e di gestione di autostrade.

Alle province invece sono demandate funzioni di adozione, integrazione e aggiornamento del piano catastale delle strade provinciali; di promozione, coordinamento e verifica nei confronti dei comuni singoli o associati e delle comunità montane; di elaborazione di progetti d'intervento relativi alle infrastrutture di servizio nelle zone rurali, di determinazione dei criteri delle concessioni e dell'esposizione della pubblicità lungo o in vista delle strade; di progettazione, la costruzione, la manutenzione e la vigilanza delle strade provinciali, ivi comprese le funzioni previste dal d.lgs. 285/1992, nonché l'espressione del parere, ai fini della programmazione pluriennale e annuale della Regione e dell'individuazione della rete viaria regionale.

Ai comuni infine spettano le funzioni residuali non contemplate precedentemente dalla legge e quelle conferite direttamente dallo Stato, come la classificazione delle strade comunali; l'adozione, l'integrazione e l'aggiornamento del piano catastale delle strade comunali, vicinali e rurali; la progettazione, la costruzione, la manutenzione e la vigilanza delle strade comunali, vicinali e rurali, ivi comprese le funzioni previste dal d.lgs. 285/1992.

Dopo l'inquadramento organizzato dalla l.r. n. 14/99 è intervenuta la l.r. 28 ottobre 2002, n. 37, che reca disposizioni in tema di progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione a tariffa o a pedaggio della rete autostradale e delle infrastrutture di viabilità a pedaggio, nonché di promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale.

Tale legge, modificata nel corso della legislatura 2005-2010, ha operato un blando utilizzo della sussidiarietà verticale e ha mostrato la poca incidenza relativa di quella orizzontale.

A completamento del quadro generale sulla materia "viabilità" occorre sottolineare altre leggi relativi a settori adiacenti che hanno influito non poco sull'attuazione dei compiti amministrativi devoluti, come la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive) e il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

1.1. *La legislatura 2005-2010*

La legislatura appena trascorsa ha prodotto solamente due leggi per quanto concerne il settore "viabilità":

- l.r. n. 11 del 20 ottobre 2006;
- l.r. n. 22 del 21 dicembre 2007.

– La l.r. n. 11/06 reca modifiche alla l.r. n. 37/02, modificandone oltretutto il titolo in “Promozione della costituzione di una società per azioni per la progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione a tariffa o a pedaggio della rete autostradale e di infrastrutture di viabilità a pedaggio nel Lazio”.

Nel dettaglio le modifiche sono intervenute affidando a una società per azioni a prevalente capitale regionale funzioni di carattere indifferenziato, inerenti alla progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione a tariffa o a pedaggio della rete autostradale e di infrastrutture di viabilità a pedaggio nel Lazio. Tali modificazioni sono in connessione diretta con l’articolo 13 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale) convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, inoltre sono in correlazione stretta con gli articoli 2325 e ss. e 2437 e ss. del codice civile.

Per quanto riguarda la copertura finanziaria, l’articolo 6 della l.r. n. 11/06 ha comportato l’abrogazione dell’articolo 5 della l.r. 37/02.

La nuova legge inoltre prevede che la Regione istituisca commissioni di gara con modalità tali da assicurare la parità di condizioni dei concorrenti e la trasparenza delle procedure e che nella concessione di lavori pubblici, il rapporto con il concessionario è regolato da un contratto di servizio che, sulla base dell’atto di concessione dei beni del demanio stradale, definisca le attività affidate ed i relativi obiettivi e standard qualitativi e quantitativi; i tempi di esecuzione e di realizzazione e le misure relative alla prevenzione e sicurezza sul lavoro; le modalità per la verifica dei risultati conseguiti; gli eventuali compensi remunerativi; i procedimenti amministrativi pendenti; la successione dell’affidatario nei rapporti contrattuali in atto e la gestione a tariffa o a pedaggio delle infrastrutture.

– La l.r. n. 22/07 reca disposizioni in merito alla “Promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale ai fini della realizzazione di infrastrutture strategiche relative al sistema viario”, in particolare, di quella prevista dall’intesa dell’8 novembre 2006 tra il Ministero delle Infrastrutture, la Regione Lazio e l’Anas S.p.A., ai sensi della legge 21 dicembre 2001, n. 443 e del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163. La società è partecipata dalla Regione Lazio e dall’Anas e da eventuali altri enti pubblici, come richiamato dall’atto costitutivo e dallo statuto della s.p.a., secondo le modalità previste dagli articoli 2325 e ss. del codice civile.

Per quanto concerne la copertura finanziaria, l’articolo 4 della stessa legge prevede che:

Agli oneri previsti dalla presente legge si provvede mediante l’istituzione, nell’ambito dell’UPB D12, di un apposito capitolo denominato “Costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale ai fini della realizzazione di infrastrutture strategiche relative al sistema viario” con uno stanziamento, per l’anno 2008, di

1.100.000,00 euro, alla cui copertura si provvede mediante riduzione di pari importo dello stanziamento del capitolo D12503.

La disciplina dell'esercizio delle funzioni attribuitele dalla legge regionale ricalcano le modalità conseguite nell'Intesa dell'8 novembre 2006 tra il Ministero delle Infrastrutture, la Regione Lazio e l'Anas S.p.A.

L'articolo 3 afferma che il Presidente della Regione, ovvero l'assessore delegato in materia di lavori pubblici, è autorizzato a compiere tutti gli atti esecutivi necessari ai fini della partecipazione della Regione alla società, ivi compresa la sottoscrizione di eventuali patti parasociali relativi all'esercizio dei reciproci diritti e doveri. La Regione è rappresentata nell'assemblea della società dal Presidente della Regione stessa, ovvero dall'assessore delegato in materia di lavori pubblici. I rappresentanti della Regione negli organi sociali sono nominati dal Presidente della Regione stessa e sono vincolati, nell'esercizio del relativo mandato, all'osservanza degli indirizzi e delle direttive della Giunta regionale.

1.2. *Considerazioni conclusive*

Dall'analisi delle due leggi riguardanti la materia "viabilità" intervenute nella legislatura 2005-2010 appare evidente che se ragioniamo in termini di accrescimento del meccanismo della sussidiarietà, i risultati sono tutt'altro che confortanti. C'è da premettere che, a parziale giustificazione della scarsa incidenza del momento devolutivo in questa materia, proprio l'ambito materiale in questione presenta un carattere fortemente disomogeneo: la viabilità, per ulteriore elemento di chiarezza, connatura al suo interno meccanismi di gestione e regolamentazione che non posso essere che ordinati dall'alto. In altre parole, esigenze di coordinamento delle politiche settoriali e copertura spaziale-territoriale particolarmente ampia richiedono una serie di interventi strutturali e gestionali che motivano le scelte di fondo regionali.

Non risulta, tuttavia, esente da critica la scarsa propensione della Regione Lazio dimostrata nella scorsa legislatura nei confronti di un ampliamento delle prerogative degli enti locali nel settore, nonché un necessario e concreto coinvolgimento ulteriore degli enti subregionali nella gestione della materia in questione. Le due leggi analizzate affidano a società per azioni a partecipazione quasi interamente regionale compiti e funzioni amministrative particolarmente rilevanti, come la realizzazione di infrastrutture strategiche relative al sistema viario o la progettazione e la manutenzione della rete autostradale, a tariffa o a pedaggio.

Questa attribuzione fittizia, o quantomeno poco incline a un modello strutturato di sussidiarietà verticale, dimostra una volta di più come l'attenzione verso le entità sub-regionali sia minima, specie in un settore come

quello della viabilità, che si presta a una realizzazione organica delle attività e che sarebbe certamente maggiormente valorizzato qualora fosse effettivo il coinvolgimento e la partecipazione degli enti locali e degli altri soggetti minori.

2. *Quadro generale di riferimento in materia di “trasporti”*

Al fine di evidenziare le funzioni esistenti e la loro più efficiente allocazione nell'attuale ripartizione di competenze amministrative si è tentata una ricognizione generale della normativa di riferimento per quel che concerne la materia “trasporti”.

La materia in questione, riconducibile alla funzione di organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, si occupa prevalentemente del trasporto e della mobilità.

I primi passi verso una redistribuzione della materia alle Regioni e agli enti locali si ha con il d.P.R. n. 616/77 che contempla tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale (artt. 84-87) e provinciale (art. 96). Successivamente con il d.lgs. n. 112/98 c'è l'espressa previsione di una delega di specifiche funzioni alle Regioni e agli enti locali in materia di trasporto (art. 105).

L'oggetto della materia “trasporti” è definito dall'articolo 128 della l.r. n. 14/99 come l'insieme delle

funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla materia “trasporti” attengono ai servizi pubblici di trasporto di persone e merci esercitati con linee ferroviarie di interesse regionale, linee tranviarie, metropolitane, filoviarie, funicolari e funiviarie di ogni tipo, automobilistiche, anche se la parte non prevalente del percorso si svolge nel territorio di un'altra regione, nonché agli autoservizi pubblici non di linea.

I successivi articoli 129, 130 e 131 distribuiscono le funzioni e i compiti amministrativi tra Regione, province e comuni. Nel dettaglio sono attribuite alla Regione Lazio l'estimo navale; il rilascio di concessioni per la gestione delle infrastrutture ferroviarie di interesse regionale; il rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia in porti e aree *ex* articolo 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, oltre a quelle contenute nella l.r. 16 luglio 1998, n. 30 (Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale).

Alle province sono affidati compiti di vario tipo, sia modulate secondo quanto procede dalla l.r. 16 luglio 1998, n. 30 (Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale), sia direttamente dal d.lgs. n. 422 del 1997 (Norme in materia di trasporto pubblico locale). Tra le funzioni attribuite alle province figurano in particolar modo l'autorizzazione e la vigilanza tecnica sulle attività

svolte dalle autoscuole e dalle scuole nautiche; gli esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di autotrasportatore di persone su strada e dell'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada, nonché la navigazione lacuale, fluviale, su canali navigabili e idrovie e i porti lacuali e di navigazione interna.

Ai comuni infine sono attribuiti compiti non espressamente riservati alla Regione e non conferiti agli altri enti locali, oltre a quelli già riconosciuti dall'articolo 10, comma primo, della l.r. 30/1998, nonché quelli attribuiti dallo Stato e dalla presente legge concernenti le funivie, le sciovie, le piste per la pratica dello sci e le relative infrastrutture previste dalla l.r. 9 settembre 1983, n. 59, gli autoservizi pubblici non di linea di cui alla legge n. 21/1992.

Numerose altre normative disciplinano l'ampia gamma di modalità di trasporto, conferendo all'intero sistema una completezza e una esaustività difficilmente riscontrabile in altri ambiti settoriali.

Anche nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) è previsto che spettano alla provincia funzioni riguardanti viabilità e trasporti [art. 19, lett. d), progettazione, costruzione e manutenzione rete stradale; autorizzazione e vigilanza autoscuole, autotrasporti e Tpl].

Essenzialmente per quel che concerne il trasporto pubblico regionale e locale, è possibile dividere la disciplina in due grandi macroaree: il trasporto pubblico di linea e quello non di linea.

La normativa regionale di riferimento per il Tpl è la l.r. n. 30/98 che disciplina in maniera organica la materia (Capo II – Artt. 6-10 *bis*). Per quanto attiene invece specificatamente al Tpl non di linea, la normativa di riferimento è rappresentata dalla l.r. 26 ottobre 1993, n. 58 (Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea, di cui all'art. 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21).

Allo scopo di conferire maggiore completezza al quadro normativo generale fin qui delineato, sono da enumerare anche le disposizioni che riguardano la mobilità sostenibile ciclabile (la l.r. n. 13/90 e la legge n. 366/98).

2.1. *Legislatura 2005-2010*

Nel corso della scorsa legislatura le leggi regionali che si sono occupate di "trasporti" sono come per il settore della "viabilità" solamente due:

- l.r. n. 09 del 6 luglio 2007;
- l.r. n. 02 del 5 marzo 2010.

– La l.r. n. 09/07 contiene modifiche alla l.r. 26 ottobre 1993, n. 58 (Disposizioni per il trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo

lo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea, di cui all'art. 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21) e successive modifiche.

Tali modifiche hanno riguardato principalmente la funzione di verifica della permanenza dei requisiti di idoneità psicofisica, previsti dal comma quinto *ter*, dell'articolo 17 della l.r. n. 58/93, per l'iscrizione al ruolo dei conducenti dei servizi pubblici non di linea. In base all'articolo 43 del d.P.R. n. 445/2000 (T.u. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), all'articolo 18, commi secondo e terzo, della l.r. n. 241/99 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e alla l.r. n. 7/05, la funzione è trasferita alle camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato che quindi

provvedono alla verifica della permanenza dei requisiti necessari per l'iscrizione al ruolo dei conducenti dei servizi pubblici non di linea, ai sensi dell'articolo 17, comma 5 *ter*, della l.r. 58/1993, aggiunto dalla presente legge, entro due anni dalla data di entrata in vigore della stessa.

La legge inoltre prevede l'ipotesi che le camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato, almeno ogni tre anni, verificano, anche in collaborazione con i comuni e previa stipulazione di apposita convenzione, la permanenza dei requisiti previsti dal comma 1 per l'iscrizione al ruolo.

– La l.r. n. 2/2010 concerne la promozione della costituzione di una società per azioni a partecipazione regionale per l'esercizio del servizio pubblico di cabotaggio marittimo regionale denominata Laziomar S.p.A. ai fini dell'acquisizione a titolo gratuito, ai sensi dall'articolo 19 *ter*, comma terzo, del d.l. 135/2009, convertito dalla legge 166/2009, del ramo d'azienda ceduto dalla Campania regionale marittima S.p.A (Caremar) relativo ai collegamenti marittimi con le isole pontine.

L'articolo 19, comma terzo, del d.l. 135/2009, convertito dalla legge 166/2009, riguarda disposizioni urgenti per l'attuazione degli obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Sulla base dell'articolo 56 dello Statuto della Regione Lazio e dell'articolo 23 *bis*, comma secondo, lett. b), del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si affida il servizio di cabotaggio marittimo regionale a una società per azioni a totale partecipazione regionale, successivamente trasformata in società a partecipazione mista pubblica e privata, con attribuzione al socio privato di una quota di capitale azionario non inferiore al 40 per cento del totale. Alla Regione rimane in capo la facoltà di nominare un numero di componenti del Consiglio di

amministrazione, ovvero del Consiglio di sorveglianza e del Collegio sindacale in numero proporzionale alla quota di partecipazione, secondo quanto dispone l'articolo 2449 del codice civile.

Per il perseguimento del miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni delle isole di Ponza e di Ventotene attraverso l'assicurazione della continuità e del perfezionamento, nell'intero corso dell'anno, del servizio di trasporto passeggeri nonché di quello finalizzato all'approvvigionamento delle merci e dei servizi necessari al regolare funzionamento dei servizi pubblici e sociali, il Presidente della Regione, ovvero l'assessore delegato in materia di trasporti, sono autorizzati a compiere tutti gli atti esecutivi necessari per la costituzione della Laziomar S.p.A. e la relativa partecipazione della Regione e in particolare a stipulare l'atto costitutivo e a sottoscrivere azioni nonché a sottoscrivere gli eventuali accordi tra i soci relativi all'esercizio dei reciproci diritti e doveri.

Le successive procedure per la privatizzazione della società sono avviate dalla Regione con bando di gara per la selezione del socio privato.

Per quanto riguarda la copertura finanziaria vi è un capitolo di entrata (contributo proveniente dallo Stato) con uno stanziamento pari a 10.030.606,00 euro, un capitolo di spesa equivalente per le annualità 2010-2012, un capitolo di spesa (finanziato dall'esercizio regionale 2010) pari a 3 meuro e un ulteriore capitolo di spesa sempre a copertura regionale di 1 meuro connessi agli oneri costitutivi.

2.2. Riflessioni finali

Le considerazioni conclusive rispetto alla legislazione regionale nel quinquennio 2005-2010 sulla materia "trasporti" risentono necessariamente della scarsa propensione alla rivisitazione delle stabili e statiche tipizzazioni presenti nell'ambito settoriale in questione. Una legge modifica una precedente legislazione regionale del 1993, introducendo un elemento concreto di sussidiarietà orizzontale, seppur parziale e limitato ad alcune funzioni di verifica e controllo di requisiti di idoneità psicofisici. La linea seguita dal legislatore in questo preciso intervento normativo è conforme al progressivo decentramento, ispirato non solo e non più a una mera decontrazione di poteri, ma al contrario connaturato in maniera forte al principio di sussidiarietà più volte richiamato e atteso. Il trasferimento di funzioni e compiti amministrativi di varia natura alle autonomie funzionali, quali le camere di commercio, artigianato e agricoltura come in questo caso, corrisponde a quanto ripetutamente richiesto dalle alte sfere per la realizzazione di una vera redistribuzione in senso devolutivo.

Viceversa l'analisi dell'altra legge regionale settoriale approvata nella legislatura scorsa denota l'applicazione di un modello spesso utilizzato dalle

Regioni, ossia il meccanismo delle società a partecipazione regionale, che come in questo caso escludono un vero trasferimento in nome del principio di sussidiarietà. La partecipazione totale o parziale permette alle Regioni di esternalizzare funzioni pur rimanendo tecnicamente con la gestione delle stesse, poiché la creazione di s.p.a. disapplica i presupposti teorici che indurrebbero al conferimento agli enti locali tali prerogative e tali compiti.

È da notare che le normative vigenti sul tema osservano in maniera particolarmente soddisfacente il principio di sussidiarietà, dal momento che molte disposizioni affidano funzioni e compiti amministrativi abbastanza rilevanti a province ed enti locali, data anche l'esigenza di unitarietà del servizio che spesso comporta la necessaria attribuzione di alcuni compiti alla Regione.

3. Quadro normativo generale in materia di "protezione civile"

Le funzioni e i compiti amministrativi in materia di "protezione civile" sono disciplinate dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 che conferisce tali funzioni dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Secondo quanto dispone l'articolo 108 del citato d.lgs., sono affidate a Regioni ed enti locali le funzioni residue che non sono contemplate nel precedente articolo 107 (funzioni mantenute dallo Stato): in particolare, sono attribuite alle Regioni i compiti di predisposizione di programmi di previsione e prevenzioni dei rischi sulla scorta degli indirizzi nazionali; di attuazione di interventi urgenti in caso di crisi; di indirizzo per la predisposizione di piani provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi; di favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi; di spegnere gli incendi boschivi e dichiarare l'esistenza di eccezionale calamità compresa l'individuazione dei territori danneggiati.

Sempre il medesimo articolo, alla lettera b), prevede che le province si occupino di attuare le attività inserite nei piani regionali e adottare i necessari provvedimenti amministrativi; di predisporre i piani provinciali secondo le indicazioni fornite dalla Regione e di vigilare sullo stato dei servizi e delle strutture provinciali, attivabili d'urgenza in caso di eventi calamitosi.

Ai comuni, infine, competono le attività amministrative a loro riferibili, direttamente e indirettamente, contenute nei piani regionali; la predisposizione dei piani comunali e intercomunali e in ambito montano, tra le comunità montane, sulla base degli indirizzi regionali; l'attivazione dei primi soccorsi e la vigilanza sulle strutture locali di protezione civile.

Tale normativa quadro statale è stata ripresa dalla Regione Lazio nella l.r. n. 14/99, negli articoli 133-137.

Gli elenchi di funzioni contenuti nella legge regionale di riferimento hanno conferito una più stringente normativa di settore, ricalcando in maniera puntuale le disposizioni del decreto legislativo quadro e disciplinando

in modo più accurato alcuni aspetti importanti come ad esempio tutta la disciplina del volontariato.

La Regione ha compiti di coordinamento degli interventi previsti nei piani provinciali, comunali e intercomunali di emergenza; di rilevazione dei dati interessanti sul territorio di riferimento; di addestramento e utilizzo del volontariato e di perimetrazione delle aree a rischio.

L'articolo 135 della l.r. n. 14/99 affida alle province, oltre ai compiti già descritti precedentemente, funzioni di approntamento di sistemi di controllo e di allarme e di raccolta di dati tecnico-scientifici e di notizie relative alle reti di collegamento e di accesso ai mezzi.

Il successivo articolo 136 afferma che spettano ai comuni funzioni di preparazione all'emergenza nei casi di assicurazione dei primi soccorsi e di trasmissione alla provincia di elementi conoscitivi di pertinenza comunale a fini notiziari, oltre ai compiti attribuiti al sindaco di emanare ordinanze di carattere contingibile e di informare la cittadinanza su eventuali situazioni di pericolo.

A chiusura di questo resoconto generale sulla normativa in tema di protezione civile, è importante segnalare, ai fini della nostra indagine conoscitiva, l'articolo 137 che indica le funzioni e i compiti amministrativi della comunità montane, quali la predisposizione, sulla base degli indirizzi regionali, dei piani intercomunali montani di emergenza.

3.1. *La legislatura 2005-2010*

Il quinquennio 2005-2010 ha visto l'esigenza di ricorrere allo strumento normativo per regolare l'ambito materiale della "protezione civile" solamente con una legge regionale:

- l.r. n. 18 del 7 novembre 2007.

– La legge 7 novembre 2007, n. 18 ha varato un programma straordinario di interventi urgenti nella Provincia di Roma per la tutela e lo sviluppo socio-economico e occupazionale della Valle dell'Aniene, con gli obiettivi principale del disinquinamento delle acque superficiali e il riassetto idrogeologico delle zone a rischio sismico o di dissesto idrogeologico; la conservazione, la valorizzazione e il recupero del patrimonio ambientale, storico, artistico e archeologico, anche mediante l'utilizzazione di moderne metodologie della ricerca scientifica; lo sviluppo di attività economiche, produttive e artigianali, di interesse sovracomunale, nei settori agricolo, turistico-ricettivo e dei servizi, compatibili con le caratteristiche peculiari della Valle dell'Aniene.

All'articolo 6, comma primo, la legge afferma che:

ciascun piano di cui alla presente legge è predisposto dalla Comunità montana, sentite le amministrazioni interessate. L'assessorato regionale competente in materia di sviluppo economico, d'intesa con gli altri assessorati competenti, verifica la conformità di ciascun piano alle disposizioni della presente legge ed alla normativa vigente.

Quindi la Regione trasferisce la funzione di predisposizione dei piani specifici nelle mani della comunità montana, che collabora con i comuni interessati, lasciando alla legge stessa sia la previsione dei criteri generali (art. 6, commi secondo e terzo), sia la verifica della conformità di ciascun piano alle disposizioni della presente legge. La legge lascia inoltre alla Giunta regionale l'approvazione dei piani di intervento entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

La legge assicura inoltre la copertura finanziaria prevedendo uno stanziamento in termini sia di competenza che di cassa triennale e progressivo, 1 meuro per l'esercizio finanziario 2007, 1,5 meuro per il 2008 e ancora 1,5 meuro per il 2009.

3.2. *Considerazioni conclusive*

La materia "protezione civile" è strettamente regolata da disposizioni di vario livello tanto da ritenere quasi interamente completo il panorama possibile delle fattispecie coperte giuridicamente. Da questa premessa non desta stupore che si sia legiferato a livello regionale solamente in un caso e per giunta straordinario.

Importante però è dal punto di vista del nostro percorso di analisi ravvisare che in questa legge regionale è previsto in maniera pressoché esemplare il principio di sussidiarietà verticale, dal momento che l'attuazione dei piani d'intervento è ad appannaggio della comunità montana della Valle dell'Aniene.

Per questo settore specifico l'affidamento al principio di sussidiarietà per il decentramento funzionale sembra adeguato all'esigenza di vicinanza alla realtà territoriale di riferimento. In questo caso è rispettato un *modus operandi* che dovrebbe essere d'esempio per la futura gestione del meccanismo devolutivo.

4. *Brevi cenni sulle Opcm*

In conclusione e a corollario dei discorsi finora improntati sugli ambiti materiali "viabilità" e "trasporti" e soprattutto "protezione civile" va menzionata l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri Opcm n. 3543

del 2006 su “interventi istitutivi Commissario Straordinario Emergenza Mobilità e Traffico”, la quale ha investito e dotato il sindaco del Comune di Roma di poteri e strumenti a tempo determinato per fronteggiare alcune situazioni d’urgenza nella capitale.

*La sussidiarietà nel macrosettore
relativo allo sviluppo economico e alle attività produttive:
agricoltura e sviluppo rurale; artigianato; industria ed energia*

Carlo Desideri

1. *Agricoltura e sviluppo rurale*

1.1. *In generale*

La materia agricoltura viene qui considerata in senso ampio, vale a dire comprensiva delle funzioni e i compiti amministrativi attinenti – oltre alle “attività agricole” in senso stretto – ad altri settori e aspetti come la forestazione produttiva, la pesca, l’agriturismo e, in genere, lo sviluppo rurale. Di massima, tale visione allargata e multifunzionale dell’agricoltura è ormai consolidata dopo le riforme del c.d. federalismo amministrativo e quelle costituzionali. Secondo l’art. 34 della legge del Lazio n. 14 del 1999 nell’ambito della agricoltura sono comprese anche la “caccia”, gli “usi civici” e l’“alimentazione” (materia classificata, invece, nel d.lgs. n.112 del 1998 all’interno del macrosettore “Servizi alla persona e alla comunità”), nonché la “pesca”, come è noto anche dalla normativa comunitaria assimilata all’agricoltura.

Di massima gli interventi normativi della Regione Lazio nel periodo considerato da questo Rapporto si possono suddividere in sei categorie di attività:

- A. interventi normativi diretti ad organizzare il comparto in generale, disciplinando i rapporti tra le sue componenti;
- B. interventi diretti alla organizzazione e promozione di specifici settori;
- C. interventi volti a regolare il mercato dei prodotti agricoli;
- D. regolazione dei prodotti e dei modi di produzione;
- E. interventi di sostegno finanziario;
- F. attività di informazione, assistenza tecnica, ricerca e studio.

Gli oggetti e i contenuti di ogni singolo atto normativo sono in genere collocabili interamente all’interno di una delle categorie appena elencate.

Costituiscono tuttavia un'eccezione: le disposizioni relative a interventi e settori diversi contenute nelle leggi finanziarie e – si tratta di un solo caso per il Lazio – in una legge *omnibus* (l.r. n. 1 del 2009), contenente interventi di vario tipo per tutta la materia.

Per tale tipo di leggi si è seguito il criterio di illustrarne il contenuto non in materia unitaria – con riferimento appunto alla legge – ma distribuendolo tra le varie categorie di attività.

Nell'elenco delle categorie di attività, ve ne è una appositamente dedicata agli interventi di sostegno finanziario. In questa categoria sono considerati però solo gli atti normativi specialmente rivolti a tale tipo di finalità. Quanto invece a eventuali interventi di sostegno connessi strettamente a interventi relativi ad altre categorie di attività, si è preferito considerarli all'interno di tali categorie per una maggiore chiarezza e completezza espositiva.

1.2. *Gli interventi*

1.2.1. Interventi normativi diretti ad organizzare il comparto in generale, disciplinando i rapporti tra le sue componenti

In ordine a tale tipo di attività rilevano fundamentalmente due leggi regionali.

La prima è la legge n. 1 del 2006 (seguita dal regolamento n. 5 del 2006) sulla disciplina dei “distretti rurali e distretti alimentari di qualità”. La legge stessa contiene la definizione dei due tipi di distretti e ne fissa i requisiti in base ai quali vanno individuati e riconosciuti. Tra i vari requisiti che “devono” avere, per entrambi i tipi di distretti viene indicato quello della “presenza di istituzioni locali interessate alla realtà distrettuale” e a stabilire forme di collaborazione con le imprese. Per il resto la legge disciplina fundamentalmente due tipi di azioni: quella – più propriamente organizzativa – diretta all'individuazione e costituzione dei distretti e un'altra – di tipo promozionale – volta a fornire un sostegno all'avvio del funzionamento dei distretti e alle loro attività operative.

Il primo tipo di azione si realizza – per l'individuazione – attraverso una deliberazione della Giunta regionale “previo confronto” con «le province, gli altri enti locali interessati e le rappresentanze economiche e sociali nonché con le autonomie funzionali». Una volta individuati i distretti, poi, spetta sempre alla Giunta regionale – “previo confronto” con i soggetti di cui sopra – elaborare il piano di distretto che deve indicare il soggetto gestore e le sue funzioni. In sede di regolamento (n. 5 del 2006) si è anche disposto che i distretti possono «altresì, essere individuati sulla base di proposte documentate e motivate presentate... da enti ed organismi rappresentativi del territorio e del sistema economico locale». Inoltre che, con la deliberazione di individuazione, “può” essere costituito un comitato “promotore” che «può anche assu-

mere la forma di associazione temporanea tra i suddetti enti ed organismi e le imprese interessate».

Il secondo tipo di azione – quella promozionale – va delineata all'interno del piano di distretto, e si basa su progetti di sviluppo finanziati dalla Regione.

Il disegno organizzativo delineato dalla normativa in esame è completato dalla previsione di un ruolo di “animazione”, per la nascita dei distretti, attribuito all'Arsial e da un compito di monitoraggio dell'attività dei distretti attribuito alla direzione regionale competente.

La seconda legge rilevante è la n. 29 del 2008 “sulle organizzazioni di produttori agricoli, sugli accordi regionali per l'integrazione delle filiere e sulle filiere corte”. Anche questa legge contiene definizioni e stabilisce requisiti. Disciplina gli accordi e i contratti di filiera, le modalità di sottoscrizione, il funzionamento delle filiere corte. Le azioni da svolgere sono fondamentalmente di due tipi. Una prima – organizzativa – consiste nel riconoscimento delle organizzazioni, nella tenuta e gestione dell'elenco delle organizzazioni e di quello degli accordi, in attività regionali di vigilanza e controllo, nelle attività (di confronto e impulso) svolte dal “tavolo delle filiere” formato da dirigenti regionali, imprese e loro organizzazioni, gestori di filiera. La seconda – promozionale – consiste nel sostegno finanziario per l'avviamento e l'ampliamento delle organizzazioni e per programmi di attività.

1.2.2. Interventi normativi diretti alla organizzazione e promozione di specifici settori.

a) Agriturismo e turismo rurale.

Una prima legge rilevante è quella di disciplina dell'“agriturismo e turismo rurale” (l.r. n. 14 del 2006, seguita dal regolamento n. 9 del 2007). La legge contiene le definizioni di agriturismo e di turismo rurale, stabilisce criteri e condizioni per lo svolgimento dell'attività, obblighi e oneri delle imprese. Prevede fondamentalmente due tipi di azioni.

Una – di tipo regolativo-organizzativo – consiste di vari compiti a secondo dei casi in genere “delegati” alle province o “attribuiti” ai comuni. Tra i primi vi sono: la valutazione dell'idoneità dei soggetti che chiedono l'iscrizione nell'elenco provinciale dell'agriturismo e la tenuta di tale elenco, la determinazione del coefficiente correttivo del tempo di lavoro nelle zone montane svantaggiate e nelle aree naturali protette, la tenuta degli elenchi provinciali dei beni delle imprese vincolati a destinazione di uso, la vigilanza e il controllo sull'applicazione della legge. “Attribuita” alle province è invece la tenuta dell'elenco provinciale degli operatori del turismo rurale. Spetta alla Regione il potere di direttiva e quello di tipo sostitutivo in ordine all'esercizio delle funzioni delegate. “Attribuiti” ai comuni sono invece: i compiti relativi alla dichiarazione di inizio attività, l'autorizzazione per i casi in cui

l'attività agrituristica è svolta in edifici non presenti nel fondo, compiti relativi ai periodi di apertura e alle tariffe, il potere di far sospendere e/o vietare l'esercizio della attività in caso di violazione degli obblighi stabiliti dalla legge. La legge, inoltre, stabilisce (art. 32 che modifica l'art. 37 della l.r. n. 14 del 1999) che si intendono attribuiti ai comuni tutte le funzioni e i compiti non espressamente riservati alla Regione e non conferiti ad altri enti locali e che, in particolare, i comuni esercitano compiti concernenti i beni di uso civico.

L'altra azione – di tipo promozionale – consiste in sostegni finanziari alle imprese. A tal fine spetta alla provincia, come funzione “attribuita”, l'adozione del piano agrituristico provinciale e, come funzione “delegata”, la concessione di contributi.

Il piano agrituristico provinciale va elaborato in base agli indirizzi e ai criteri del piano agrituristico regionale, il quale – tra l'altro – deve stabilire le zone di prevalente interesse agrituristico. Gli interventi finanziabili – attraverso un apposito fondo di rotazione istituito dalla legge – e gli importi dei finanziamenti sono definiti dalla Giunta regionale, mentre spetta alle province determinare l'ammontare delle spese ammissibili (vedi anche l'art. 27 del regolamento). Il piano provinciale va trasmesso dalla provincia alla Regione. La Giunta regionale quindi, previa verifica della coerenza e compatibilità con il piano regionale, ripartisce le risorse tra le varie province.

È previsto, tuttavia, che con deliberazione della Giunta regionale vengano decise annualmente – nei limiti dello stanziamento iscritto in apposito capitolo – ulteriori iniziative di promozione e sviluppo (la legge elenca una tipologia di iniziative). Nell'ambito di tali iniziative possono essere concessi contributi alle province, ai comuni e alle comunità montane (che devono concorrere alle spese con fondi a carico dei propri bilanci e possono affidare la gestione delle iniziative ad altri soggetti con convenzione). La Giunta può, inoltre, prevedere finanziamenti a favore delle organizzazioni professionali agricole per iniziative di informazione e promozione.

Ha un ruolo generale di monitoraggio sulle informazioni e sui dati forniti dalle province e dai comuni il Tavolo regionale dell'agriturismo formato da dirigenti regionali e da rappresentanti delle organizzazioni professionali.

Compiti in ordine alla classificazione delle aziende agrituristiche e al relativo aggiornamento sono attribuiti all'Arsial.

b) Pesca e acquacoltura.

Di rilievo nel periodo considerato è la l.r. n. 4 del 2008 contenente “Disposizioni per lo sviluppo sostenibile e la valorizzazione delle attività professionali della pesca e dell'acquacoltura” (seguita dal regolamento n. 13 del 2009).

La legge prevede alcuni interventi organizzativi: l'istituzione presso l'assessorato competente del “Tavolo blu” definito come “sede di concertazione per le politiche regionali del settore” e composto dall'assessore regionale

competente, dai presidenti delle province e delle Cciaa, dal presidente dell'Arsial, da quello del Comitato regionale utenti e consumatori, da un rappresentante delle capitanerie di porto, da alcuni dirigenti regionali e da rappresentanti delle associazioni e organizzazioni professionali e sindacali del settore; l'istituzione dei distretti di pesca (a seguito di proposta al Ministero delle Politiche agricole e forestali) da parte della Giunta regionale; l'istituzione – presso ogni distretto – della “commissione consultiva locale per la pesca e l'acquacoltura”, al fine di favorire «la concertazione con le forze sociali, economiche, con le organizzazioni sindacali e le Cciaa» e il coordinamento «tra soggetti pubblici e privati che operano nel settore della pesca e dell'acquacoltura». È prevista l'istituzione di un apposito marchio regionale “Prodotti ittici del Lazio” (la concessione e l'uso del quale vanno disciplinati con regolamento regionale) e la promozione e organizzazione da parte della Regione di campagne di educazione alimentare. La Regione, avvalendosi dell'Arsial svolge «il monitoraggio della salubrità dell'ecosistema marino delle aree costiere del Lazio», definendo con regolamento «i parametri per la certificazione dei livelli di qualità delle acque». La Giunta regionale con propria deliberazione individua e delimita “i siti costieri riparati” (nei quali la legge stabilisce un limite massimo di concessioni di impianti di acquacoltura); inoltre – sempre con propria deliberazione – determina l'elenco delle “specie allevate” negli impianti di acquacoltura. Solo nel regolamento – a proposito della eventuale delocalizzazione di impianti di acquacoltura esistenti – viene accennato che la Regione dispone «anche mediante il coinvolgimento degli enti locali interessati ed altri enti eventualmente coinvolti».

La legge prevede poi un “piano annuale per la pesca e l'acquacoltura” predisposto – sentito il Tavolo blu – dalla Giunta regionale che poi lo adotta. Il piano è fondamentalmente diretto a ripartire le risorse finanziarie disponibili per il settore «per ambiti tematici e territoriali di intervento, con riferimento ai distretti di pesca». Con il piano vengono specificati gli interventi – si tratta dei contributi per iniziative e investimenti previsti più puntualmente dagli artt. 8, 9 e 10 della legge – la cui attuazione è riservata alla Regione e quelli ai quali provvedono altri soggetti come «gli enti locali, gli istituti di ricerca pubblici e privati, le autonomie funzionali e l'Arsial», prosegue la legge, «anche attraverso apposite convenzioni, contratti o accordi di programma, progetti pilota».

Viene istituito un apposito fondo di rotazione “PMI-Pesca e acquacoltura”.

c) Pesca nelle acque interne.

L'art. 11 della l.r. *omnibus* di settore n. 1 del 2009 disciplina la redazione della carta ittica che costituisce riferimento tecnico per l'adozione dei programmi e regolamenti provinciali di settore e delle azioni previste dal piano

di settore. Le amministrazioni provinciali possono disciplinare la pesca sportiva con reimmissione, organizzano corsi per la formazione di aspiranti guardie giurate per la vigilanza nel settore.

1.2.3. Interventi volti a regolare e promuovere il mercato dei prodotti agricoli

Con la l.r. n.28 del 2008 la Regione promuove i «mercati riservati alla vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli». In sostanza sono previsti contributi da parte della Regione per l'avvio e la realizzazione di tali tipi di mercati. Destinatari dei contributi possono essere: i comuni che di propria iniziativa intendano istituire i mercati; gli imprenditori agricoli singoli o associati che facciano richiesta ai comuni di istituire i mercati. I comuni possono inoltre essere destinatari di appositi contributi per l'utilizzo dei prodotti agricoli regionali nelle mense scolastiche. La Giunta regionale con propria deliberazione stabilisce criteri, modalità, importi dei contributi; definisce modalità di accesso ai contributi per l'utilizzo dei prodotti agricoli regionali nelle mense scolastiche; provvede annualmente ad una "mappatura" dei mercati agricoli istituiti e alla redazione di un rapporto sullo stato di attuazione delle iniziative (la legge precisa che, qualora emergano rilevanti differenze nella distribuzione territoriale dei mercati, la Regione prende iniziative correttive per realizzare una "omogenea distribuzione").

Con l.r. n. 12 del 2009 la Regione interviene «per sostenere il consumo dei prodotti provenienti dalle aziende agricole ubicate nel territorio regionale». Viene a tal fine prescritto l'utilizzo dei prodotti agricoli regionali nei servizi di ristorazione collettiva offerti da enti pubblici (Regione, enti locali, enti pubblici dipendenti, istituti scolastici, strutture sanitarie). È prevista la concessione da parte della Regione di un apposito logo (con caratteristiche e modalità da definirsi con regolamento regionale) alle imprese di somministrazione e vendita che si approvvigionano, almeno entro una determinata quantità stabilita dalla legge, di prodotti regionali. La Regione organizza e promuove campagne divulgative e promozionali.

1.2.4. Regolazione dei prodotti e dei modi di produzione

La l.r. n. 15 del 2006 disciplina gli Organismi geneticamente modificati (Ogm) innanzitutto con norme di regolazione che stabiliscono divieti, disciplinano le emissioni a fini sperimentali, la vendita e la somministrazione. È prevista l'istituzione di un comitato per la tutela delle produzioni agricole e della biodiversità dall'impiego di Ogm, composto da responsabili regionali ed esperti. Compiti di vigilanza e controllo vengono attribuiti all'Arsial che a tal fine deve predisporre appositi programmi. La Regione promuove e organizza campagne di informazione, ricerche per lo sviluppo di filiere pro-

duttive *Ogm free* e – anche attraverso un piano sementiero regionale – per l’uso e produzione di sementi *Ogm free*. La Regione, inoltre, informa le province e i comuni interessati in ordine alle autorizzazioni per l’emissione a fini sperimentali di Ogm. I comuni e le province provvedono a divulgare le informazioni ricevute, anche attraverso l’affissione nei rispettivi albi.

La l.r. n. 17 del 2006 disciplina il programma di azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola e l’utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e di talune acque reflue (seguita dal regolamento n. 14 del 2007). Spetta alla Regione, con appositi regolamenti, la regolazione di tutti gli aspetti dell’intervento. La legge dispone, per il resto, che le funzioni e i compiti amministrativi relativi (compresi – viene specificato – quelli relativi alla comunicazione dell’utilizzazione agronomica, ai controlli, all’imposizione di prescrizioni e all’emanazione di provvedimenti di divieto o di sospensione dell’attività) sono esercitati dai comuni, fatti salvi alcuni compiti rispettivamente di competenza delle province (rilascio – si tratta di funzione delegata – dell’autorizzazione integrata ambientale per le attività industriali di cui all’Allegato I del d.lgs. n. 59 del 2005; adozione del piano di spandimento delle acque di vegetazione) e della Regione (designazione, revisione o completamento di zone vulnerabili da nitrati; adozione e attuazione di programmi di controllo; integrazione del codice di buona pratica agricola; formazione e informazione degli agricoltori; rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale per le attività industriali di cui al punto 5 dell’Allegato I del d.lgs. n. 59 del 2005; verifiche in materia di utilizzazione agronomica aggiuntive a quelle di competenza dei comuni).

L’art. 3 della l.r. *omnibus* di settore n. 1 del 2009 disciplina il divieto di abbattimento ed espianto degli alberi di ulivo; salvo alcuni casi previa espressa autorizzazione rilasciata dal comune, al quale spetta anche l’accertamento delle violazioni e l’irrogazione delle sanzioni amministrative.

1.2.5. Interventi di sostegno finanziario

L’art. 31 della legge finanziaria regionale n. 4 del 2006 istituisce il “Fondo unico per gli interventi di investimento per lo sviluppo agricolo della Valle del Sacco”. La Giunta con propria deliberazione stabilisce criteri e modalità di gestione del fondo. Viene previsto un “tavolo tecnico-istituzionale” tra la Regione e gli enti locali interessati.

L’art. 12 della legge *omnibus* di settore n. 1 del 2009 prevede aiuti alle aziende per favorire la variabilità genetica delle specie e razze di interesse zootecnico. La Giunta regionale determina criteri e modalità di erogazione.

L’art. 2 della stessa legge istituisce il “Fondo regionale per la prevenzione e il risarcimento dei danni a persone e cose causati da fauna selvatica”. Spetta alla Giunta regionale definire criteri e modalità per l’accertamento dei danni e per la concessione dei risarcimenti da parte delle province.

L'art. 15 della stessa legge prevede che la Giunta regionale individui i beneficiari e stabilisca criteri e modalità per la concessione di contributi all'intero comparto bufalino.

1.2.6. Attività di informazione, assistenza tecnica, ricerca e studio

Con l.r. n. 19 del 2009 viene disciplinata la “divulgazione e comunicazione in ambito agricolo, agroalimentare e forestale per l'innovazione e lo sviluppo integrato delle zone rurali della Regione”.

La legge individua come soggetti attuatori degli interventi, sulla base di specifici progetti dagli stessi presentati, le organizzazioni professionali e quelle cooperative, altri soggetti riconosciuti dalla normativa comunitaria. L'amministrazione regionale esercita compiti di analisi e di monitoraggio, costruendo a tal fine anche una apposita banca dati. Presso la direzione regionale competente viene istituita la Rete informativa e divulgativa agricola (Rida). La Regione adotta un piano di interventi annuale che viene deliberato dalla Giunta regionale.

L'art. 25 della legge finanziaria regionale n. 16 del 2005 istituisce presso l'assessorato competente l'Osservatorio sulle aree rurali e sul sistema agroalimentare regionale. Con deliberazione della Giunta regionale viene stabilita la composizione dell'Osservatorio.

L'art. 30 della finanziaria regionale n. 4 del 2006 prevede che la Giunta regionale con propria deliberazione adotta il piano straordinario di comunicazione, formazione e sostegno al settore avicolo.

L'art. 24 della legge finanziaria regionale n. 31 del 2008 stabilisce che la Regione promuove la realizzazione di un polo di ricerca in agricoltura partecipando alla “Fondazione dei diritti genetici”.

L'art. 7 della legge *omnibus* di settore n. 1 del 2009 istituisce presso l'Arsial il servizio integrato agrometeorologico. L'art. 8 istituisce l'Anagrafe unica delle attività agricole del Lazio. L'art. 10 prevede che la Giunta regionale con regolamento definisca criteri e modalità per l'individuazione dei parchi agricoli e per l'adozione di progetti integrati da attuarsi attraverso interventi pubblici e privati e convenzioni con istituti ed enti di ricerca.

L'art. 1 della legge n.1 del 2009 prevede che la Regione con regolamento costituisca presso il Cnr-Montelibretti un Centro di valutazione della qualità dell'olio di ulivo, che inoltre stabilisca modalità per la promozione e la valorizzazione dei musei del vino e dell'olio. Gli artt. 4 e 14 della stessa legge disciplinano rispettivamente l'istituzione del Centro regionale di tartuficoltura e del Centro di documentazione per la valorizzazione della razza asinina del territorio dei Monti di Allumiere. Il primo si avvale di un Comitato tecnico consultivo con rappresentanti dei comuni, delle comunità montane e di istituzioni scientifiche. Il secondo – gestito dal comune di Allumiere – deve adottare un regolamento interno e un piano annuale.

1.3. *Brevi conclusioni sui modelli adottati*

Si può constatare che a secondo dei tipi di interventi cambiano i modelli di organizzazione e distribuzione delle competenze. Di massima si possono comunque delineare tre modelli.

1.3.1. Intervento regionale con (sola) partecipazione degli enti locali

Nel caso della legge sui distretti rurali e agroalimentari il modello adottato è quello di un intervento a dominanza regionale con partecipazione degli enti locali interessati, senza invece attribuzione di compiti specifici agli stessi. La legge, per altro, in molti casi esprime un indirizzo e non detta puntuali prescrizioni, infatti indica delle facoltà rispetto le quali è la Giunta regionale il soggetto che in ultimo decide realmente se e come esercitarle. Altro profilo rilevante del modello è che gli enti locali – che come detto comunque non ricevono compiti ma sono chiamati a partecipare alle decisioni della Regione – sono chiamati in causa in modo generico (ad esempio, si parla di “enti e organismi rappresentativi del territorio”) e inoltre non sono posti in una posizione particolare, ma – quando coinvolti – lo sono sullo stesso piano di altri soggetti pubblici e privati.

Analogo è il modello della legge sulla pesca e l’acquacoltura: si delinea un intervento regionale con partecipazione limitata (solo le province in maniera espressa) degli enti locali interessati, senza attribuzione di compiti specifici agli stessi. Anche in tal caso la legge in molti casi esprime un indirizzo e non prescrizioni ed è la Giunta regionale il soggetto che in ultimo decide realmente. Il riferimento ai soggetti locali che possono essere coinvolti è spesso generico ed eventuale: ad esempio, si parla di “soggetti pubblici” o “enti locali”. Comunque gli enti locali non sono posti in una posizione particolare, ma – quando eventualmente coinvolti – lo sono sullo stesso piano di altri soggetti pubblici e privati. Va notato in particolare che nessun riferimento preciso agli enti locali è fatto anche lì dove si fa riferimento a decisioni di tipo “territoriale” (ad esempio: determinazione dei siti costieri riparati).

Anche il modello della legge sulla pesca nelle acque interne è quello di un intervento regionale con partecipazione limitata (solo le province in maniera espressa) degli enti locali interessati, senza attribuzione di compiti specifici agli stessi. Anche in tal caso valgono le considerazioni fatte per gli altri interventi di questo tipo.

Un caso particolare è quello dell’azione specifica per la Valle del Sacco, dove si prevede un tavolo tecnico misto Regione-enti locali per la messa a punto degli interventi.

1.3.2. Intervento regionale con coinvolgimento (solo) di soggetti privati

Questo è il modello della legge sulle organizzazioni professionali: l'intervento regionale prevede il coinvolgimento di soggetti privati senza partecipazione degli enti locali interessati e senza attribuzione di compiti specifici agli stessi. La legge attribuisce alla Regione un compito di organizzazione e di potenziamento di soggetti privati che poi vengono chiamati a svolgere attività e possono ricevere aiuti finanziari a tal fine.

Anche la legge sulla comunicazione e divulgazione prevede un intervento regionale che coinvolge esclusivamente le organizzazioni professionali del settore. Nessuna presenza di tipo consultivo degli enti locali è prevista nemmeno per aspetti relativi alla territorializzazione dell'intervento (ad esempio ambiti territoriali di intervento ritenuti prioritari, in sede di definizione del piano di interventi).

In entrambi questi casi sembra dunque prevalente la realizzazione di forme di "sussidiarietà orizzontale".

1.3.3. Intervento regionale con conferimento di alcuni compiti operativi a enti locali

Nel modello della legge sull'agriturismo è previsto il conferimento di specifici compiti operativi agli enti locali, mentre la Regione mantiene fondamentalmente nelle sue mani il controllo degli interventi di tipo finanziario. La legge attribuisce compiti amministrativi puntuali alle province e ai comuni e fa atto di riconoscimento di una potestà amministrativa residuale generale del comune. Restano a livello regionale compiti regolativi generali (criteri di classificazione delle aziende). Si prevede un intervento finanziario che coinvolge le province, chiamate a un'attività di programmazione, ma la Regione detiene i poteri di guida fondamentali di tale intervento. Si prevede, per altro, un ulteriore intervento di tipo finanziario gestito direttamente dalla Giunta regionale, che può coinvolgere gli enti locali territoriali e/o le organizzazioni professionali.

Non sono previsti compiti degli enti locali nei modelli delle leggi di sostegno, con l'eccezione però dell'attribuzione alle province del risarcimento dei danni causati da fauna selvatica.

Alcuni compiti minori (di diffusione di informazioni) degli enti locali sono previsti dalla legge di regolazione degli Ogm.

Un'attribuzione in via generale di compiti amministrativi, accompagnata da quella di alcuni compiti puntuali, viene fatta invece a favore dei comuni per gli inquinamenti di origine agricola, insieme all'indicazione espressa dei compiti esclusi perché di competenza provinciale o regionale.

In un caso è prevista la gestione di un Centro di valorizzazione da parte del comune interessato (Allumiere), trattandosi di un interesse di tipo strettamente locale.

1.3.4. Intervento regionale nel quale gli enti locali sono gestori di azioni promozionali al pari di soggetti privati

È il modello della legge per i mercati di prodotti locali, nel quale gli enti locali (comuni) sono eventuali soggetti gestori di azioni promozionali all'interno di un'azione regionale, ma sullo stesso piano di altri soggetti pubblici e privati. Va notato, per altro, che nessuna partecipazione degli enti locali è richiesta alla definizione dell'azione di intervento, nemmeno con riferimento ad aspetti più specificamente "territoriali" (ad esempio: distribuzione territoriale dei mercati, che va monitorata dalla Regione al fine di correggere eventuali rilevanti differenze).

Rispetto al modello che emerge dall'impianto della legge n. 14 del 1999, si può osservare che:

- nel modello lì delineato venivano considerate – oltre la Regione, le province e i comuni – anche le comunità montane alle quali erano delegate funzioni e compiti definiti in maniera generale; a tali compiti non fanno riferimento le leggi esaminate nel periodo considerato da questo Rapporto;
- per i compiti dei comuni, l'art. 37 della legge n. 14 del 1999 riprende dal modello del "federalismo amministrativo" la clausola secondo la quale «si intendono attribuiti ai comuni [...] le funzioni ed i compiti amministrativi non espressamente riservati alla Regione e non conferiti agli altri enti locali»; aggiungendo che i comuni in particolare svolgono alcuni compiti in materia di usi civici, di certificazione e qualificazione, di servizio per l'uso di carburanti in agricoltura, di concessione per l'apertura di aziende florovivaistiche e per il commercio di piante e semi; dalla normativa del periodo considerato non sembra emergere tuttavia un ruolo di tipo "generale" dei comuni (previsto solo nel caso dell'agriturismo), i quali piuttosto ricevono compiti puntuali, oppure sono coinvolti in azioni a guida regionale al pari di soggetti privati;
- l'art. 37 della legge 14 elenca in maniera abbastanza puntuale le funzioni ed i compiti delle province e si può constatare che, in più casi, le leggi esaminate nel periodo considerato dal presente Rapporto conferiscono alle province compiti che trovano un riscontro in quelli dell'art. 14, ciò vale per i compiti nel settore dell'agriturismo, della pesca nelle acque interne, dei danni causati dalla fauna selvatica.

Quanto alla realizzazione di riforme di "sussidiarietà orizzontale", questo appare prevalere solo nel caso del secondo tipo di interventi sopra indicato (vedi sottoparagrafo 1.3.2.). Negli altri casi – a parte le attribuzioni di compiti agli enti locali (in particolare: compiti di tipo regolativo-organizzativo) – si hanno forme ibride di interventi, nelle quali enti locali e soggetti privati sono chiamati ad agire in maniera indistinta.

2. *Artigianato*

2.1. *In generale*

L'ambito della materia artigianato qui considerato è quello indicato dall'art. 40 della l.r. n. 14 del 1999: un insieme di funzioni e compiti che attengono:

alla produzione di beni e servizi in forma artigianale, alle imprese artigiane in forma singola e associata, alla tutela, allo sviluppo ed all'incremento delle stesse, ivi compresi le funzioni e i compiti concernenti l'erogazione di agevolazioni, di contributi, di sovvenzioni, d'incentivi e di benefici di qualsiasi genere, comunque denominati, alle imprese artigiane, con particolare riguardo alle imprese artistiche.

Nel periodo considerato da questo Rapporto la Regione ha emanato un testo normativo – l.r. n. 10 del 2007 – che si configura come “disciplina generale” della materia. Diversamente dalla l.r. n. 14 del 1999, la legge appena citata – sia pure indirettamente attraverso la determinazione dei requisiti dell'impresa artigiana – consente di definire e quindi delimitare la materia (in sostanza «un'attività diretta alla produzione di beni, anche semilavorati, o alla prestazione di servizi», nella quale il lavoro sia il fattore di produzione prevalente, fermi restando determinati limiti dimensionali).

2.2. *Gli interventi*

La legge n. 10 del 2007 contiene diverse discipline e azioni che, di massima, possono raggrupparsi in quattro tipi:

- a. interventi normativi diretti a organizzare e regolare il comparto in generale, prevedendo appositi organismi e compiti;
- b. interventi di promozione e sostegno finanziario;
- c. compiti relativi all'insediamento delle imprese;
- d. attività di informazione, monitoraggio, formazione.

a. Cominciando dal primo tipo di disciplina e azione, la legge innanzitutto istituisce l'albo delle imprese artigiane. L'iscrizione all'albo comporta vari passaggi (lo stesso iter va seguito per le modificazioni e cancellazioni):

- le domande di iscrizione all'albo vanno presentate al comune che effettua l'istruttoria;
- vanno quindi trasmesse insieme agli atti istruttori alla commissione provinciale competente, che verifica la sussistenza dei requisiti;
- la commissione provinciale trasmette copia della domanda all'ufficio competente della Cciaa ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese.

Le imprese artigiane già iscritte all'albo che vogliono essere riconosciute come «impresa operante nel settore dell'artigianato artistico e tradizionale» devono presentare domanda direttamente alla commissione provinciale.

È previsto anche un apposito Albo regionale degli espositori artigianali, istituito presso la struttura regionale competente che decide sulle domande di iscrizione, sentita la commissione regionale.

Contro i provvedimenti delle commissioni provinciali è ammesso ricorso alla commissione regionale.

Le commissioni provinciali e quella regionale sono qualificate dalla legge come «organi amministrativi regionali di rappresentanza e di tutela dell'artigianato». Su di esse vigila la Giunta regionale che, in caso di impossibilità di funzionamento, previa diffida, nomina un commissario *ad acta*.

Le commissioni provinciali sono istituite per ciascuna provincia e hanno sede presso le Cciao; sono composte da rappresentanti delle organizzazioni di categoria, da due esperti, da rappresentanti di istituti e organi con competenze rilevanti. Oltre i compiti relativi alla iscrizione all'Albo, le commissioni hanno compiti di certificazione, di partecipazione per la definizione delle azioni di tutela, valorizzazione e sviluppo, di rilevazione di dati e monitoraggio, di concessione alle imprese che realizzano lavorazioni artistiche e tradizionali del contrassegno di origine e di qualità e di vigilare sul suo corretto uso, ecc. Hanno inoltre compiti di ufficio relativi alla sussistenza dei requisiti per l'iscrizione all'Albo e, in genere, compiti di accertamento delle violazioni e di irrogazione delle relative sanzioni. La segreteria delle commissioni è assicurata da personale delle Cciao.

La Commissione regionale è formata dai presidenti delle commissioni provinciali e da esperti. Collabora con la Regione con compiti di tipo tecnico-consultivo, può fare proposte, coordina le commissioni provinciali, ecc. In particolare, in ordine alle lavorazioni artistiche e tradizionali, ha il compito di predisporre e adottare i disciplinari di produzione e di definire le forme e le caratteristiche del contrassegno di origine e di qualità. Ha anch'essa una segreteria tecnica con personale appartenente alla struttura regionale.

b. Passando al secondo tipo di interventi quelli di promozione e sostegno finanziario, viene innanzitutto in considerazione la predisposizione ed adozione del piano triennale. Il piano:

- è elaborato e deliberato dalla Giunta regionale, sulla base dei dati e informazioni forniti dall'Osservatorio e sulla base di proposte presentate dalle province,
- è approvato con deliberazione del Consiglio regionale.

Il piano determina gli ambiti prioritari di intervento, definisce il fabbisogno finanziario in relazione ai diversi ambiti di intervento, definisce l'ambito di attività degli enti strumentali regionali. Sulla base del piano triennale, la Giunta regionale determina il piano annuale di intervento.

Viene istituito il Fondo unico regionale per l'artigianato, che è gestito dalla struttura regionale competente e ripartito in sede di piano annuale.

La Regione concede contributi per la costituzione e lo svolgimento dell'attività dei Centri servizi per l'artigianato (Csa) formati dalle stesse organizzazioni e associazioni dell'artigianato e autorizzati dalla Giunta regionale; effettua interventi di agevolazione al credito (avvalendosi di soggetti come Artigiancredito, Artigiancassa, Sviluppo Lazio, Unionfidi); incentiva investimenti delle imprese avvalendosi anche della Filas.

Sono previsti contributi per le attività fieristiche sull'artigianato e altre iniziative simili, che possono essere erogati – oltre che alle imprese e alle loro associazioni – anche agli enti locali e alle Cciao.

c. Spetta ai comuni in forma associata individuare apposite aree di insediamento per le imprese artigiane, promuoverne la realizzazione e lo sviluppo. La Regione con propri contributi incentiva tale tipo di attività e altresì gli interventi effettuati dai comuni volti al recupero, ristrutturazione, adeguamento funzionale di immobili utilizzabili dalle imprese artigiane.

d. Infine, per il quarto tipo di interventi, si è già accennato alla lettera a ai compiti di informazione e monitoraggio svolti dalle commissioni provinciali e regionale. È, inoltre, prevista l'istituzione di un Osservatorio con compiti di indagine, di ricerca, di monitoraggio degli effetti delle politiche, di informazione. La Giunta regionale determina la composizione dell'Osservatorio.

La struttura regionale competente gestisce e promuove un'attività di formazione, decidendo sulle domande di ammissione ai corsi di formazione e bottega-scuola realizzati dalle stesse imprese artigiane. Spetta alla Giunta regionale stabilire le modalità di svolgimento dei corsi.

2.3. Brevi conclusioni sui modelli adottati

Per le funzioni organizzative-regolative prevale un modello di autogoverno del settore, con ampio coinvolgimento – oltre che delle Cciao – delle categorie operanti nel settore e delle loro organizzazioni e, invece, con pressoché totale esclusione della presenza degli enti locali territoriali (c'è solo l'istruttoria dei comuni sulle domande di iscrizione all'Albo) che non hanno nemmeno funzioni consultive né partecipative.

Sotto questo profilo si può quindi ritenere che siano operanti ampiamente forme di “sussidiarietà orizzontale”.

Per le funzioni di promozione, il modello è fortemente accentrato nelle mani della Regione che interviene o direttamente o utilizzando società da essa dipendenti. Il ruolo delle province sembra essere solo propositivo-consultivo in occasione del piano triennale.

Ai comuni si riconosce un ruolo – con compiti specifici e operativi – in ordine agli insediamenti delle imprese artigiane.

Rispetto al modello che emerge dall’impianto della legge n. 14 del 1999, si può osservare che:

- nel modello lì delineato non venivano nemmeno considerate le province, che hanno invece ora un ruolo propositivo-consultivo in ordine alla elaborazione del piano triennale. Va tenuto conto che tale ruolo resta tuttavia generico e che nessun ulteriore coinvolgimento delle province è previsto in occasione della redazione dei piani annuali né in altri compiti di attuazione degli interventi;
- per i compiti dei comuni, l’art. 42 della legge n. 14 del 1999 riprende dal modello del “federalismo amministrativo” la clausola secondo la quale «si intendono attribuiti ai comuni le funzioni ed i compiti amministrativi non espressamente riservati alla Regione e non conferiti agli altri enti locali»; aggiungendo che i comuni in particolare provvedono all’istruttoria delle domande di iscrizione all’albo e alla localizzazione delle imprese con anche il recupero di fabbricati produttivi, che sono in effetti le uniche funzioni puntuali e precise che la legislazione ha poi confermato come proprie dei comuni. Restano, invece, generici e non si trova sviluppo nella legislazione successiva di altri due tipi di compiti che l’art. 42 riconosce ai comuni: promozione della costituzione di nuove imprese artigiane, promozione nonché qualificazione di prodotti di esclusivo interesse locale;
- per i due tipi di compiti comunali da ultimo ricordati, così come per compiti regionali elencati dalla legge n. 14, si può osservare che accanto a compiti precisi ve ne sono altri che si configurano più propriamente come una sorta di compiti eventuali o facoltativi che gli enti possono attivare;
- nel modello della legge 14 si attribuisce alla Cciaa il compito della tenuta e gestione dell’Albo delle imprese artigiane. Tale compito appare confermato dalla legislazione successiva che prevede anche eventuali contributi alle Cciaa.

3. *Industria ed energia*

3.1. *In generale*

L’ambito della materia industria qui considerato è quello indicato dall’art. 44 della l.r. n. 14 del 1999: un insieme di funzioni e compiti che attingono «alle attività svolte in forma imprenditoriale, dirette alla lavorazione ed alla trasformazione di materie prime, alla produzione e allo scambio di semilavorati, di merci e di beni anche immateriali, ivi compre-

se quelle relative all'erogazione ed allo scambio di servizi a sostegno delle suddette attività».

Nel periodo considerato da questo Rapporto la Regione ha emanato solo pochi testi normativi, tutti relativi ad aspetti parziali e, in genere, ad attività di sostegno e promozione. Non vi è perciò – come in altre materie del macrosettore – una legge di organizzazione e regolazione più generale della materia.

3.2. *Gli interventi*

Con legge n. 5 del 2008 viene disciplinato un intervento di sostegno alla internazionalizzazione delle piccole e medie imprese (pmi).

La Giunta regionale definisce con propria deliberazione un programma apposito di interventi che vengono distinti dalla stessa legge in “diretti” e “indiretti”.

Gli interventi diretti consistono in contributi concessi dalla direzione regionale competente, a seguito di istruttoria svolta dalla società collegata Sviluppo Lazio. Gli interventi indiretti sono attuati dalla direzione regionale ma avvalendosi di Sviluppo Lazio, sulla base del programma di cui sopra e di un programma di attività annuale che va redatto da Sviluppo Lazio.

La legge istituisce un comitato permanente di consultazione formato da rappresentanti della Regione, da un rappresentante dell'Unione delle Cciao e da rappresentanti di organizzazioni di categoria e sindacali.

La legge n. 16 del 2008 prevede interventi per la promozione delle piccole e medie imprese editoriali del Lazio e in genere per la diffusione dei libri e della lettura. Oltre a varie iniziative volte a favorire tale diffusione, sono previsti, in particolare, operazioni di marketing, appuntamenti fieristici, incentivi economici alle imprese editoriali, la realizzazione di consorzi. Beneficiari degli interventi sono le imprese, ma anche comuni e province, istituti scolastici, istituzioni culturali. La Giunta regionale deve adottare un programma annuale, predisposto sentita la “Consulta regionale del libro”, formata da rappresentanti della Regione, di associazioni professionali e culturali.

La legge n. 8 del 2009, contenente “norme per favorire l'utilizzazione dei brevetti”, prevede che la Giunta regionale adotti annualmente un programma di interventi di valorizzazione dell'innovazione. Presso l'assessorato competente è istituita dalla Giunta regionale una apposita “struttura regionale per l'utilizzo dei brevetti” alla quale gli inventori possono presentare domande di contributo. Con decreto del presidente regionale è istituita una Commissione tecnica regionale brevetti che valuta i brevetti, composta da rappresentanti di associazioni professionali e di categoria e dell'Unione delle Cciao.

È rivolta a una specifica zona del territorio regionale la legge n. 18 del 2007 per un programma straordinario di interventi urgenti di tutela e sviluppo socio-economico e occupazionale della Valle dell'Aniene. La legge disciplina i criteri di redazione, i criteri di selezione prioritaria, i tipi di interventi da prevedere e altre modalità di appositi piani settoriali che vengono redatti dalla comunità montana, sentite le "amministrazioni interessate", e vanno quindi approvati dalla Giunta regionale. I piani possono avere a oggetto – oltre che il settore turistico, l'agricoltura e l'ambiente – "attività economiche intercomunali" (tra le quali: la dotazione di servizi tecnologici alle imprese) e interventi di promozione per le pmi.

Altri interventi sono previsti dalle leggi finanziarie regionali.

In particolare, l'art. 62 della legge n. 4 del 2006 prevede un fondo per l'assistenza ai produttori esteri del settore audiovisivo sulle tematiche Iva. Con successivo regolamento regionale n. 5 del 2007 è stata disciplinata la gestione del fondo da parte della Filas S.p.A. in base a convenzione apposta con la Regione. La Filas elabora un programma annuale approvato dalla Giunta regionale e rapporti consuntivi annuali. Viene istituito un nucleo di valutazione monitoraggio e controllo formato dal dirigente regionale, il direttore della Filas e un rappresentante del Comune di Roma.

L'art. 27 della legge n. 26 del 2007 dispone che la gestione del fondo rotativo per le pmi è affidata – attraverso convenzione – a Sviluppo Lazio S.p.A. Spetta alla Giunta deliberare lo schema di convenzione che è poi stipulata dall'assessore competente in materia di bilancio.

L'art. 28 della stessa legge in ordine al Fondo unico per lo sviluppo delle attività produttive prevede che la Giunta regionale stabilisce obiettivi e criteri di intervento. L'art. 29 dispone che la Regione promuove il polo dell'animazione del Lazio per finalità di internazionalizzazione delle imprese e promozione dei loro prodotti sui mercati esteri, sulla base di modalità attuative stabilite con deliberazione della Giunta regionale.

L'art. 21 della legge n. 31 del 2008 prevede la partecipazione regionale alla Fondazione "Lazio per lo sviluppo audiovisivo", chiedendo al presidente e all'assessore competente di intervenire a tal fine.

Riguarda in particolare la materia dell'energia la legge n. 18 del 2006 che modifica la legge n. 14 del 1999 (di attuazione del c.d. "federalismo amministrativo" prevedendo la delega alle province di alcune funzioni e compiti: contributi per il sostegno dell'utilizzo di fonti rinnovabili di energia nell'edilizia, per il contenimento dei consumi energetici nei settori industriali, artigianale e terziario e per la produzione di fonti rinnovabili di energia nel settore agricolo; il rilascio della autorizzazione unica relativa a produzioni di energia elettrica da fonti rinnovabili (*ex* art. 12, comma terzo, d.lgs. n. 387/2003).

3.3. *Brevi conclusioni sui modelli adottati*

Gli interventi in materia di industria hanno carattere frammentato. Si tratta di una materia, del resto, nella quale più in generale non si è realizzato un ampio sviluppo legislativo da parte delle Regioni, malgrado – dopo la riforma costituzionale del 2001 – rientri nell’ambito del campo di competenza residuale-generale delle Regioni.

In ogni caso, gli interventi fanno capo in maniera esclusiva alla Regione che decide eventualmente in consultazione con rappresentanze di interesse settoriali e opera direttamente o per lo più attraverso le società a essa collegate.

L’unica eccezione è quella del programma straordinario per la Valle dell’Aniene dove si prevede un ruolo attivo – di redazione e presentazione di piani di intervento – da parte della comunità montana.

Quanto alla presenza del rappresentante del Comune di Roma nel Nucleo di valutazione previsto dal regolamento n. 5 del 2007, è connessa al particolare coinvolgimento del Comune di Roma in iniziative culturali (Festival del cinema).

In entrambi i casi si tratta di eccezioni dovute a interessi necessariamente localizzati territorialmente.

Rispetto al modello che emerge dall’impianto della legge n. 14 del 1999, si può osservare che:

- nel modello lì delineato viene fatta una elencazione di compiti regionali, provinciali e comunali molto ampia e dettagliata. Rispetto a tali elencazioni la legislazione rilevata nel periodo considerato da questo Rapporto si presenta molto limitata, così che – per la maggior parte dei compiti previsti dalla legge n. 14 – non è possibile trovare un riscontro nella legislazione successiva;
- alcuni compiti elencati dalla legge n. 14 rientrano in realtà in competenze più generali dell’ente considerato: così, ad esempio, la programmazione delle aree industriali nell’ambito del piano territoriale di coordinamento provinciale;
- anche per l’industria – come già per altre materie qui considerate – può notarsi che, accanto a compiti precisi, ve ne sono altri che si configurano più propriamente come una sorta di compiti eventuali o facoltativi che gli enti possono attivare;
- in generale – malgrado si tratti di un numero limitato di interventi – si può notare un coinvolgimento delle Cciao in procedimenti decisionali che va oltre i compiti tecnico-amministrativi elencati dall’art. 48 della legge n. 14.
- di rilievo appaiono, comunque, proprio in sede di modifica della legge n. 14, le deleghe alle province in materia di contributi e di autorizzazione per le fonti energetiche rinnovabili.

*La sussidiarietà nel macrosettore
relativo allo sviluppo economico e alle attività produttive:
turismo; sostegno all'innovazione; commercio; fiere e mercati;
professioni; altro (“altra economia”).*

Aida Giulia Arabia

1. *Turismo*

1.1. *In generale*

L'ambito della materia qui considerato è quello indicato dall'art. 73 della l.r. n. 14 del 1999: un insieme di funzioni e di compiti che attengono:

a tutti i servizi, alle strutture e alle attività pubbliche e private, riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo e dell'industria alberghiera, incluse le agevolazioni, le sovvenzioni, i contributi e gli incentivi, comunque denominati, anche se per specifiche finalità, alle imprese turistiche.

Si tratta di «una materia di esclusiva competenza regionale» come la Corte costituzionale ha riconosciuto a partire dalla sentenza n. 197 del 2003, anche se la storia dell'intervento pubblico nel turismo risulta ancora “condizionata” dal legislatore statale sia rispetto ai modelli organizzativi, sia rispetto agli obiettivi e ai caratteri dell'intervento. Quanto al sistema organizzativo, infatti, pur nel mutato assetto delle competenze, la materia risulta ancorata alle previsioni della legge n. 135 del 2001 di riforma del sistema nazionale del turismo, soprattutto – come si vedrà a breve – per quanto riguarda l'adozione del “sistema turistico locale”.

1.2. *Gli interventi*

La materia turismo, nel periodo di riferimento, è stata interessata da quattro interventi normativi e da alcune disposizioni di leggi finanziarie.

a. Il primo intervento (l.r. n. 19/2006) detta disposizioni per la valorizzazione culturale, turistica e ambientale della via francigena e degli altri

percorsi culturali riconosciuti dal Consiglio d'Europa. La Regione, a tal fine, opera il riconoscimento degli interventi meritevoli di finanziamento. La Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare approva annualmente un progetto unitario di interventi. Concorrono al finanziamento progetti presentati da comuni, province, istituti scolastici, università, enti ecclesiastici privati; al cofinanziamento progetti sottoposti all'approvazione della Commissione europea.

b. Il secondo intervento (l.r. n. 13 del 2007) è un intervento di riordino organico del settore e viene esaminato anche rispetto ai regolamenti attuativi (rr.rr. nn. 16, 17, 18 e 19 del 2008 e r.r. n. 11 del 2009). La legge, proprio in quanto legge di riordino, disciplina l'intero comparto: organizzazione turistica regionale, programmazione turistica, strutture e attività ricettive, agenzie di viaggio, strumenti di controllo per lo sviluppo del settore e utilizzazione del demanio marittimo per finalità ricreative e turistiche.

Quanto più propriamente agli interventi normativi relativi all'organizzazione turistica regionale, la legge n. 13 del 2007 disciplina i sistemi turistici locali-Stl, l'Agenzia per la promozione turistica di Roma e Lazio, i servizi di informazione turistica e le associazioni pro-loco.

Per il riconoscimento dei Stl (un insieme di attività integrate tra di loro e al territorio, con il coordinamento e il coinvolgimento del maggior numero di attori presenti nel territorio) è prevista la specificazione di parametri minimi da parte della giunta regionale, previa concertazione con gli enti pubblici locali, le parti economiche e sociali, altri organismi di settore. Al riconoscimento vero e proprio provvede sempre la giunta regionale, previa concertazione con i soggetti suindicati.

La Regione – in base al Piano turistico regionale-Ptr (la cui proposta è deliberata dalla Giunta regionale, previa concertazione con gli enti locali, oltre che con le parti economiche e le autonomie funzionali, e con il quale sono determinati indirizzi, criteri e metodologie per la concessione di contributi per la imprese turistiche e le attività ricettive) – finanzia progetti di sviluppo predisposti dai soggetti che partecipano ai Stl attraverso forme di programmazione negoziata.

La Regione, le province e il comune di Roma si avvalgono dell'Agenzia regionale per la promozione turistica di Roma e Lazio S.p.A. «al fine di garantire l'unitarietà, la concertazione e il coordinamento degli interventi». Possono essere azionisti della struttura, oltre alla Regione, le province, il Comune di Roma, gli altri comuni singoli o associati, le Ccittaa anche in forma associata. Per l'attuazione del programma annuale di attività dell'Agenzia è istituito un fondo di rotazione, affidato in gestione alla stessa Agenzia.

I Servizi di informazione e accoglienza turistica (Iat) sono, invece, organizzati, sulla base di un Piano organico, dalle province e dal comune di Roma.

Per quanto riguarda le pro-loco (associazioni senza scopo di lucro), la legge disciplina le funzioni e i compiti di Regione ed enti locali. Alla prima è riservato il riconoscimento del ruolo di coordinamento dell'Unione nazionali delle pro-loco d'Italia-Unpli e la concessione di contributi alle associazioni sulla base di programmi di attività. Le province, che già ai sensi dell'art. 76 della l.r. n. 14 del 1999 hanno i compiti delegati dalla Regione relativi alle pro-loco, tengono l'Albo provinciale delle stesse. L'iscrizione all'Albo è subordinata al parere positivo del comune.

La legge istituisce, infine, l'Osservatorio regionale per il turismo nel quale confluiscono dati e informazioni fornite da comuni e province.

Quanto alle disposizioni relative all'esercizio delle attività ricettive, l'autorizzazione all'esercizio è data dal comune il quale vigila anche sull'attività, mentre per una serie di requisiti relativi alle classificazioni delle strutture è stata operata una forte delegificazione. I regolamenti n. 16 del 2008 (modificato dai regolamenti nn. 4 e 18 del 2009), n. 17 del 2008 (modificato dai regolamenti nn. 5 e 16 del 2009), n. 18 del 2008 (modificato dai regolamenti 6 e 17 del 2009) disciplinano, rispettivamente la classificazione che è condizione necessaria per il rilascio dell'autorizzazione comunale ed è effettuata dalle provincia delle strutture ricettive extralberghiere, delle strutture alberghiere e delle strutture ricettive all'aria aperta.

La legge regola, poi, l'inoltro alla provincia della comunicazione relativa ai prezzi da parte dei titolari o gestori delle strutture ricettive. Quest'ultima provvede anche alla verifica e vidimazione delle comunicazioni. Comuni e province svolgono funzioni di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni concernenti l'esercizio delle attività ricettive.

Per quanto riguarda le agenzie di viaggio e turismo, un ruolo centrale è svolto dalle province, mentre per le associazioni e altri organismi senza scopo di lucro operanti a livello nazionale per finalità ricreative, culturali, religiose e sociali, la competenza è della Regione (istituisce un elenco apposito).

Nell'ambito delle funzioni delegate, le province provvedono a iscrivere le agenzie in apposito Elenco; ne autorizzano l'apertura di esercizio e ne dispongono l'eventuale sospensione e decadenza. Svolgono, inoltre, funzioni di vigilanza e controllo. Il regolamento n. 19 del 2008 disciplina il regime autorizzatorio delle agenzie di viaggio anch'esso gestito dalle province che, annualmente, indicano la sessione di esame per l'accertamento dell'idoneità di direttore tecnico di agenzia e istituisce l'elenco provinciale dei direttori tecnici. Infine, la legge detta anche disposizioni a tutela del consumatore prevedendo due strumenti: l'elenco regionale delle "agenzie sicure" (la domanda di iscrizione va presentata alla direzione regionale competente che decide attraverso una apposita Commissione composta anche da un rappresentante della provincia competente) e il "codice etico" delle "agenzie sicure".

Per quanto riguarda gli strumenti per lo sviluppo turistico, figurano l'istituzione del Marchio turistico regionale (l'assegnazione del quale è data

con decreto del presidente della Regione, in base a criteri e modalità stabiliti con delibera di Giunta), la costituzione della Scuola di alta formazione per il turismo, fondazione già prevista dall'art. 177 della legge finanziaria n. 4 del 2006, alla quale possono partecipare, come soci fondatori: la Regione, gli enti locali, istituzioni, enti, imprese pubbliche o private, regionali, statali e internazionali che ne condividano le finalità e l'adozione e la promozione della distribuzione della Carta del turista. La partecipazione della Regione alla Scuola è subordinata a varie clausole, tra le quali la riserva della nomina della maggioranza del Cda (vedi anche l'art. 28 della legge finanziaria n. 15/2007 che istituisce un Fondo).

Per quanto concerne l'utilizzazione del demanio marittimo, il consiglio regionale – su proposta della giunta regionale, sentiti i sindaci dei comuni interessati, l'autorità marittima e le associazione di categoria – adotta il Piano (di utilizzazione del demanio marittimo).

I comuni rilasciano le concessioni delle aree demaniali marittime per finalità turistiche ricreative.

La Regione «concordemente con le altre regioni e province autonome di Trento e Bolzano» individua tipologie di utilizzazione delle aree demaniali (vedi r.r. n. 11/2009). La Provincia provvede alla classificazione degli stabilimenti balneari. Nel regolamento n. 11 del 2009 sono precisati i gradi di classificazione (stelle) e le procedure. Il comune concedente riceve la dichiarazione di inizio attività e di comunicazione dei prezzi e provvede alla verifica. Il regolamento da ultimo richiamato attribuisce ai comuni il compito di autorizzare Aree specifiche per l'accoglienza di animali domestici. Ferme restando le funzioni delle Capitanerie, la vigilanza sull'utilizzo delle aree demaniali marittime è esercitato dalle province e dai comuni.

Infine, tra le disposizioni transitorie, una norma importante riguarda, la soppressione delle Apt (già istituite dalla l.r. n. 9 del 1997) a decorrere dalla data del “concreto esercizio” da parte delle province e del comune di Roma delle funzioni di loro competenza.

c La terza legge (l.r. n. 12 del 2008) è una legge di incentivazione. Disciplina, infatti, l'istituzione del Fondo speciale per promuovere la celebrazione dell'Anno paolino, i cui criteri e modalità di gestione (atti ad assicurare l'unitarietà e il coordinamento delle attività ed interventi, nonché il controllo sulla relativa attuazione) sono definiti con apposita deliberazione dalla giunta regionale.

d. La quarta legge (l.r. n. 25 del 2009) è una legge di regolamentazione-incentivazione dei campeggi a fini socio-educativi.

Al fine di ottenere l'autorizzazione allo svolgimento dei “soggiorni in accantonamento” e in “area attrezzata”, nonché lo svolgimento dei campeggi

autorganizzati (l'autorizzazione si considera data in assenza di un provvedimento motivato di diniego entro 30 giorni), va presentata comunicazione scritta al sindaco del comune competente per territorio.

Nelle aree naturali protette (regionali), il sindaco trasmette copia della comunicazione all'organismo di gestione dell'Anpr ai fini del rilascio del nulla-osta (*ex* l.r. n. 29 del 1997).

La Regione, sulla base di un Piano approvato annualmente dalla giunta regionale e in base a criteri stabiliti con deliberazione della stessa, concede contributi ad associazioni e organizzazioni educative; enti pubblici, comuni, comunità montane, enti parco e soggetti privati. I controlli (disciplinati con regolamento) sul rispetto del vincolo di destinazione di aree ed edifici che beneficiano dei contributi sono effettuati dalla Regione.

e. Altri interventi sono previsti dalle leggi finanziarie regionali.

In particolare, l'art. 168 della l.r. n. 4 del 2006 (finanziaria per il 2006) prevede l'istituzione del Polo integrato di alta formazione per il settore turistico alberghiero. Al Polo partecipano la Regione, gli enti locali, le istituzioni scolastiche, le università e gli enti pubblici e privati di settore. Sono previste sedi periferiche presso ogni provincia. La Giunta regionale con deliberazione stabilisce modalità e criteri per la costituzione e il funzionamento del Polo. L'art. 175 istituisce il Fondo regionale per il turismo. La Giunta regionale con deliberazione stabilisce le modalità di gestione del Fondo. L'art. 176 prevede un contributo per spese di funzionamento dell'Agenzia regionale per la promozione turistica del Lazio (di cui alla l.r. n. 9 del 1997).

L'art. 31 della legge n. 26 del 2007 (finanziaria per il 2008) disciplina la concessione di finanziamenti ai comuni, alle circoscrizioni comunali, alle pro-loco, alle associazioni di comuni, enti sovracomunali, enti parco e società a prevalente partecipazione, per la promozione del turismo locale ("manifestazioni tradizionali"). I comuni presentano proposte per indire le manifestazioni da finanziare. In base all'art. 40, la Giunta regionale adotta il Piano annuale della "Litorale S.p.A.", Azienda per lo sviluppo economico, turistico e occupazionale del litorale (istituita dall'art. 49 della l.r. n. 12 del 2000). È prevista l'istituzione di un fondo di dotazione gestito dalla società sulla base di una convenzione con la Regione. In base all'art. 41 la "Litorale S.p.A." gestisce anche il fondo straordinario per lo sviluppo economico del litorale laziale istituito dalla legge finanziaria per la riqualificazione del litorale e dei contesti urbani.

1.3. *In sintesi*

La materia turismo, nel periodo di riferimento, è interessata in modo significativo soprattutto dalla legge n. 13 del 2007. Si tratta, come già eviden-

ziato, di una legge di riordino organico che, in quanto tale riunisce discipline prima sparse in singole leggi microsettoriali, abroga le precedenti leggi in materia (compresa la n. 9 del 1997, intervento settoriale riguardante norme in materia di organizzazione turistica nella Regione, antecedente alla l.r. n. 14 del 1999), interviene a integrare e completare la disciplina delle funzioni e dei compiti della Regione e delle province già disciplinati, in particolare negli artt. 75 e 76, dalla l.r. n. 14 già richiamata. Rispetto alle funzioni e ai compiti dei comuni, invece, mentre nella l.r. n. 14 (art. 77) veniva ripresa la clausola secondo la quale «si intendono attribuiti ai comuni [...] le funzioni e i compiti amministrativi non espressamente riservati alla regione e non conferiti agli altri enti locali...», nella l.r. n. 13 del 2007 e, per ogni settore disciplinato, le funzioni e i compiti dei comuni sono ben individuati e definiti, differenziando quelle spettanti al comune di Roma. A esso, infatti, oltre alle funzioni attribuite in generale ai comuni, spettano anche quelle già di competenza dell'Apt, istituita ai sensi della l.r. n. 9 del 1997.

Nei principi generali, al fine dell'individuazione delle specifiche funzioni e compiti amministrativi da attribuire, delegare o subdelegare agli enti locali, nonché al fine dell'organizzazione del sistema turistico regionale, la legge richiama il principio di sussidiarietà, il *favor* per l'integrazione tra i soggetti operanti nel settore, lo sviluppo del partenariato tra pubblico e privato.

I principi suindicati trovano attuazione nei vari campi di attività oggetto della legge la cui particolarità risiede proprio nel riconoscimento del ruolo centrale degli enti locali che avviene attraverso il riassetto delle funzioni di Regione, province e soprattutto comuni, con una attenzione particolare – come già sottolineato – al Comune di Roma, da sempre polo di notevole interesse turistico.

Ne risulta, così, un sistema in cui ciascun ente è ampiamente responsabile, a volte con funzioni attribuite, altre con funzioni delegate.

Restano in capo alla Regione funzioni di programmazione, funzioni di regolazione, funzioni di promozione dell'immagine unitaria della Regione all'Italia e all'estero; funzioni di coordinamento dei dati concernenti la domanda e l'offerta turistica regionale; funzioni di incentivazione.

Anche le province svolgono funzioni di programmazione (adottano, infatti, i Piani di valorizzazione e promozione locale ed accoglienza turistica) e altri compiti più operativi come l'attuazione di specifici interventi turistici di rilevanza provinciale, nonché i compiti già di competenza delle Aziende di promozione turistica, di cui alla l.r. n. 9 del 1999, relativi soprattutto all'assistenza del turista. Svolgono, inoltre, altre funzioni e compiti delegati dalla Regione relative alle strutture ricettive e alle agenzie di viaggio. Per le funzioni e i compiti delegati è prevista l'adozione di direttive; per le funzioni conferite l'esercizio di poteri sostitutivi da parte della giunta regionale.

Tra le funzioni attribuite ai comuni spiccano quelle di promozione-informazione (individuazione e realizzazione degli interventi promoziona-

li di livello comunale, formulazione di proposte alla provincia per l'attivazione di uffici di informazione e accoglienza turistica) e di autorizzazione (in particolare, le autorizzazioni all'esercizio delle attività svolte dalle strutture ricettive e la relativa vigilanza). Le funzioni delegate riguardano, in particolare, le concessioni relative al demanio marittimo

La Regione, comunque, non rinuncia, a proprie strutture e agenzie (Agenzia regionale per la promozione turistica di Roma e Lazio S.p.A., "Litorale S.p.A."). Al di là dei compiti e delle funzioni attribuite o delegate, la Regione sembra, però, voler affermare e realizzare un modello collaborativo, soprattutto nella disciplina del campo di attività relativo alla promozione e allo sviluppo dell'organizzazione turistica. In particolare, con la prima Agenzia richiamata, la legge n. 13 del 2007 ha, infatti, posto alla base della regolazione della materia il confronto e la partecipazione alle decisioni dei principali attori del turismo: Regione, province, comuni e Comune di Roma, pro-loco, imprenditori, comunità montane e isolate, camere di commercio, ecc.

2. *Sostegno all'innovazione*

2.1. *In generale*

L'ambito della materia qui considerato può essere delineato sulla base di alcune disposizioni della legge regionale di attuazione del d.lgs. n. 112 (l.r. n. 14 del 1999) e, in particolare: l'art. 35 del Capo II dedicato all'agricoltura dove, tra gli altri, sono riservati alla Regione le funzioni e i compiti amministrativi concernenti "la ricerca applicata, le attività sperimentali e dimostrative"; l'art. 45 del Capo IV relativo all'industria dove si legge che sono riservati alla Regione, tra gli altri, le funzioni e i compiti amministrativi concernenti "i programmi di innovazione e di trasferimento tecnologico"; l'art. 50 del Capo V dedicato all'energia, dove sono riservati alla Regione, le funzioni e i compiti amministrativi concernenti, tra gli altri, la promozione di azioni dirette al "miglioramento dei processi tecnologici che utilizzano o trasformano energia"; l'art. 90 del Capo XI recante "disposizioni comuni" dove, richiamando l'art. 1, comma sesto, della legge n. 59 del 1997, si afferma che:

la regione e gli enti locali assicurano, in concorso tra loro e con lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, la promozione dello sviluppo economico e della ricerca applicata e della valorizzazione dei sistemi produttivi, nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e delle formazioni sociali ove esprime la sua personalità, delle esigenze di salute, della sanità e della sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente.

La materia in esame rientra in quelle di legislazione concorrente ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.

2.2. *Gli interventi*

a. La materia, nel periodo analizzato dal presente Rapporto è stata oggetto della l.r. n. 13 del 2008. Precedenti interventi in materia risalgono a disposizioni contenute in leggi finanziarie, molte delle quali di istituzione di Fondi.

Gli interventi previsti nella legge n. 13 sono essenzialmente di promozione, di programmazione, finanziari e di valutazione.

L'intervento normativo in oggetto si muove nella direzione di collegare la promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico alla creazione di rapporti di collaborazione con Università, centri di ricerca, altre amministrazioni regionali, nazionali ed europee. A questo scopo la legge prevede la conclusione di accordi con i primi soggetti richiamati operanti nella Regione per lo svolgimento di una serie di azioni, nonché con i secondi, per la promozione di uno spazio regionale in tema di ricerca e innovazione e favorire il coordinamento della programmazione regionale con quella comunitaria e statale in materia. Inoltre, la Regione può attivare anche procedure di concertazione con le parti economiche e sociali per l'elaborazione del Programma strategico triennale e dei Piani annuali di attuazione.

Le procedure di programmazione sono, dunque, strutturate secondo un modello duale: alla programmazione triennale seguono i Piani operativi annuali di attuazione. La competenza in materia di programmazione è distribuita tra Consiglio e Giunta: al primo spettano le decisioni sulla dimensione strategica e, infatti, approva il Programma strategico, nel quale sono indicate le fonti di finanziamento, l'allocazione delle risorse nei settori di interesse, la ripartizione annuale e le modalità per il monitoraggio e valutazione degli interventi; alla seconda spettano le decisioni operative e, infatti, sentita la Commissione consiliare, la Giunta adotta i Piani annuali di attuazione, in cui sono stabiliti interventi, soggetti ammessi, risorse, tempi e modalità per la realizzazione degli interventi stessi.

Quanto ai profili organizzativi, la legge prevede la costituzione – avvalendosi della Filas S.p.A. – della “Rete regionale della ricerca e dell'innovazione”, nonché l'istituzione del Comitato strategico per la ricerca e l'innovazione – istituito dalla giunta regionale e composto da assessore ed esperti – per lo svolgimento di una serie di attività di consulenza e di analisi anche al fine della definizione del Programma strategico. La legge, inoltre, attribuisce alla Giunta il compito di istituire il Nucleo di valutazione dei singoli progetti, con compiti di coordinamento delle attività dei revisori, di monitoraggio dello stato di avanzamento di progetti e di certificazione della regolare esecuzione e la conclusione dei progetti finanziati, nonché i criteri per l'individuazione di appositi revisori.

Quanto, invece, alle funzioni di incentivazione, la Regione interviene a sostegno di attività svolte da imprese o loro aggregazioni, in collaborazione con università ed enti di ricerca pubblici e privati, nei settori di interesse regionale, tra i quali figurano: investimenti in processi e in prodotti innovativi nelle pmi, anche promuovendo la costituzione di reti di imprese; progetti per lo sviluppo di nuove imprese innovative; investimenti in processi e servizi innovativi nella produzione di beni e servizi a rilevanza ambientale, sociale e culturale. La Regione finanzia anche interventi (progetti e attività) diretti al trasferimento di conoscenze e competenze tecnologiche; promuove il rafforzamento delle esperienze in materia di distretti tecnologici e poli di eccellenza competitiva e la loro integrazione nella Rete.

La legge prevede, inoltre, anche funzioni di monitoraggio e valutazione sull'attuazione del Programma strategico. A tal fine la Giunta regionale presenta allo scadere del triennio una relazione al Consiglio sull'attuazione del Programma.

La legge istituisce, infine, tra gli strumenti programmatici di bilancio, il bilancio regionale della ricerca e dell'innovazione (evidenzia le risorse complessive pubbliche e private), allo scopo di consentire l'ottimizzazione delle attività di indirizzo e controllo, nonché di garantire la massima trasparenza e visibilità sociale della politica per la ricerca e l'innovazione.

b. La materia in oggetto è toccata anche da alcune disposizioni contenute in leggi finanziarie. In particolare, risultano di interesse ai fini del presente Rapporto, l'art. 182 della legge finanziaria n. 4 del 2006 che istituisce un Fondo per lo sviluppo economico, la ricerca e l'innovazione per cofinanziamenti di progetti miranti allo sviluppo dell'innovazione tecnologica nel territorio regionale. A tal fine è istituito un apposito capitolo di bilancio. Le modalità di gestione del Fondo sono definite dalla Giunta regionale. La Regione attraverso il Fondo partecipa – sulla base di specifici accordi conclusi con il Miur, il Cnr, l'Infn, l'Enea, l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata – al cofinanziamento del “Free Electrical Laser”; inoltre – sulla base di specifici protocolli d'intesa stipulati con le università e con i centri di ricerca del Lazio – al cofinanziamento di interventi per la riqualificazione dei laboratori di ricerca, il loro ammodernamento e l'acquisizione di impianti e macchinari; infine – sulla base di intese con parchi scientifici e tecnologici – al cofinanziamento di interventi finalizzati allo sviluppo dell'innovazione tecnologica nel territorio regionale. L'art. 184, inoltre, prevede un finanziamento straordinario al centro di ricerca internazionale “Alarico” e istituisce un apposito capitolo di bilancio.

L'art. 19 della legge finanziaria n. 31 del 2008 (finanziaria per il 2009) istituisce – nell'ambito della partecipazione della Regione all'Anno europeo della creatività e dell'innovazione proclamato dal Parlamento europeo per promuovere la nascita e lo sviluppo imprenditoriale delle attività creative in

particolari settori – un Fondo per la creatività, le cui modalità di funzionamento sono stabilite dalla giunta regionale. In base all’art. 21 la Regione promuove e partecipa alla fondazione della “Lazio, per lo sviluppo dell’audiovisivo”, i cui rappresentanti regionali sono nominati dal presidente della Regione. In base all’art. 24 la Regione al fine di sostenere lo sviluppo e la valorizzazione dell’innovazione e della ricerca scientifica in campo genetico in agricoltura, promuove la realizzazione nel Lazio di un Polo di ricerca, di alta formazione e di comunicazione scientifica e culturale sulle biotecnologie e partecipa alla “Fondazione dei diritti genetici”. A tal fine è istituito un apposito capitolo di bilancio. Infine, l’art. 25 istituisce il Fondo di dotazione per la Lait S.p.A. (Lazio innovazione tecnologica) disciplinato da convenzioni con la Regione. La giunta regionale si avvale della società per l’approvazione del programma annuale per la realizzazione del sistema informatico regionale (Sir).

2.3. *In sintesi*

Il settore di attività è a completa “dominanza” regionale. Da sottolineare anche il ricorso alle società regionali.

Non sembrano coinvolti gli enti locali nemmeno per settori “affini” (vedi, ad esempio, le schede per l’agricoltura).

Anche se, forse, non si può parlare di sussidiarietà in senso stretto, è da mettere in luce, comunque, la costruzione di un modello collaborativo con le Università e i centri di ricerca.

3. *Commercio, fiere e mercati*

3.1. *In generale*

L’ambito della materia fiere e mercati è quello indicato dall’art. 64, primo comma, della l.r. n. 14 del 1999: un insieme di compiti e funzioni riguardanti:

l’istituzione, l’ordinamento e lo svolgimento dei mercati all’ingrosso, nonché di fiere di qualsiasi genere, di esposizioni e mostre agricole, industriali e commerciali e le connesse attività non permanenti, volte a promuovere il commercio, la cultura, l’arte e la tecnica, attraverso la presentazione da parte di una pluralità di espositori di beni e servizi, nel contesto di un evento rappresentativo dei settori produttivi interessati.

L’ambito della materia commercio è, invece, quello indicato dall’art. 64, secondo comma, della l.r. n. 14 del 1999: un insieme di funzioni e di compiti che attengono:

alle attività di commercio all'ingrosso e commercio al minuto, all'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, all'attività di commercio su aree pubbliche e dei pubblici esercizi, alle forme speciali di vendita, nonché alla promozione dell'associazionismo e della cooperazione, ivi compresa l'assistenza integrativa alle piccole e medie imprese.

Sulla materia commercio è intervenuta anche la l.r. n. 33 del 1999 che – dettata in attuazione del d.lgs. n. 114 del 1998 (di riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma quarto, della legge 15 marzo 1997, n. 59) – rinvia, quanto alla ripartizione delle funzioni e dei compiti tra Regione ed enti locali, alla l.r. n. 14 del 1999.

Si tratta di una materia di competenza regionale residuale come la Corte costituzionale ha riconosciuto a partire dalla sentenza n. 1 del 2004 (dove, tra l'altro le “fiere e le sagre” sono ricondotte nell'ambito materiale del “commercio”), anche se la storia dell'intervento pubblico nel commercio risulta ancora “condizionata” dal legislatore statale, soprattutto per quanto riguarda le implicazioni con “materie” quali, ad esempio, la tutela della concorrenza.

3.2. *Gli interventi*

Nella materia commercio nel periodo considerato da questo Rapporto sono state emanate due leggi e alcune disposizioni di leggi finanziarie. Nella materia fiere e mercati alcune disposizioni contenute in leggi finanziarie.

a. La prima legge (l.r. n. 21 del 2006 per come modificata dalla l.r. n. 19 del 2008) relativa alla disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande è una legge di riordino di un “campo di attività” rientrante nella materia commercio (per come individuato nell'art. 64 della l.r. n. 14 già richiamata), qui analizzata anche in relazione al regolamento attuativo (n 1 del 2009).

La disciplina normativa della somministrazione di alimenti e bevande fu, a suo tempo, ricondotta nell'ambito di quella relativa alle attività commerciali dalla legge statale n. 524 del 1974. Successivamente, la legge statale n. 287 del 1991 aveva dettato una disciplina apposita di regolazione dell'insediamento e dell'attività dei pubblici esercizi che, con la legge regionale sopra richiamata, cessa di avere diretta applicazione sul territorio regionale.

In base alla l.r. n. 21, gli indirizzi per la determinazione dei criteri per lo sviluppo degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, che vanno stabiliti dai comuni, sono definiti dalla Regione (con deliberazione di Giunta), previo parere dei rappresentanti regionali delle organizzazioni dei pubblici esercizi e sentite le organizzazioni sindacali e dei consumatori. Gli indi-

rizzi possono essere soggetti a revisione a seguito del monitoraggio dell'Osservatorio regionale per il commercio (organismo già disciplinato dall'art. 8 della l.r. n. 33 del 1999, di attuazione del d.lgs. n. 114 del 1998, di disciplina organica del settore commercio), nonché delle esigenze di sviluppo del settore manifestate dalle amministrazioni locali e dalle organizzazioni dei pubblici esercizi e dei consumatori.

La Giunta regionale detta disposizioni attuative e integrative della legge con regolamento regionale, sentiti i rappresentanti delle organizzazioni dei pubblici esercizi, delle organizzazioni sindacali e dei consumatori. Si tratta di funzioni effettivamente esercitate, poi, con il regolamento n. 1 del 2009 che ha individuato: i criteri generali in materia di occupazione di suolo pubblico; gli indirizzi per orari di aperture di attività di intrattenimento musicali e danzanti; i contenuti e le modalità di trattamento dell'istanza; gli elementi e i criteri per le dichiarazioni di inizio attività (benché nella legge non sia prevista espressamente una regolamentazione regionale in proposito); i procedimenti di concertazione – promossi dai comuni – tra i diversi rappresentanti degli interessi coinvolti; le disposizioni generali sull'equilibrio tra esigenze di tutela ambientale e libera iniziativa economica.

Altro compito della Regione è stabilire (con deliberazione di Giunta): durata e materie dei percorsi formativi denominati percorsi integrati assistiti (Pia); requisiti (dei soggetti) per la partecipazione al bando regionale per la realizzazione dei Pia; contenuti, periodicità e durata dei corsi finalizzati all'aggiornamento professionale e alla riqualificazione degli operatori.

Inoltre, secondo la l.r. n. 21, con delibera di Giunta è determinata la composizione dell'Osservatorio regionale per il commercio e i pubblici esercizi tra i cui componenti figura anche un rappresentante dell'associazione regionale delle autonomie locali del Lazio (Arall); le modalità per realizzare una Rete informatica e di Coordinamento operativo tra Regione, comuni e Cciii; le modalità per lo svolgimento delle attività dell'Osservatorio (costituito con decreto del presidente della Regione).

Nel rispetto degli indirizzi regionali i comuni determinano, afferma la l.r. n. 21, i criteri per lo sviluppo degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande potendo utilizzare anche parametri numerici o indici di servizio. In conformità al principio di differenziazione (artt. 118, primo comma, Cost., e 16, primo comma, Stat.), il Comune di Roma, in considerazione dell'alta rilevanza artistico-monumentale, del crescente livello dei flussi turistici e delle particolari caratteristiche demografiche e strutturali, può determinare i criteri e utilizzare gli indici o parametri numerici anche in deroga agli indirizzi regionali, con riferimento alla città storica, così come definita nel proprio piano regolatore urbanistico. In merito all'esclusione del Comune di Roma dal rispetto degli indirizzi regionali, l'art. 13 del r.r. n. 1 del 2009 puntualizza i casi in cui il comune può derogare, benché nella legge non venga fatto riferimento al regolamento.

I comuni con propri regolamenti disciplinano le modalità di presentazione dell'istanza volta a ottenere le autorizzazioni, nonché le modalità relative al rilascio, alla sospensione e alla revoca delle autorizzazioni stesse; le modalità per la comunicazione e per la dichiarazione di inizio attività, l'orario minimo e massimo di apertura e chiusura al pubblico degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e l'orario di apertura dei locali che svolgono attività di intrattenimento musicale e danzante congiuntamente alla somministrazione di alimenti e bevande, nonché l'utilizzo – da parte dei locali in cui si svolge attività di somministrazione di alimenti e bevande – di più moderni ed ecologicamente idonei strumenti o apparati tecnologici per lo smaltimento dei fumi, di preferenza senza immissione in atmosfera, e per la diminuzione dell'inquinamento acustico, con particolare riferimento ai centri storici.

Sempre i comuni sono competenti per l'autorizzazione all'apertura e il trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione, mentre per l'ampliamento dei locali è sufficiente la comunicazione. I comuni trasmettono copia delle autorizzazioni alle Cciii e all'Osservatorio regionale. I comuni, inoltre, sono competenti per le autorizzazioni temporanee in occasione di fiere, feste e mercati.

I comuni, sentite le organizzazioni dei pubblici esercizi, sindacali e dei consumatori, determinano l'orario minimo e massimo di apertura e chiusura al pubblico degli esercizi (che hanno l'obbligo di comunicare l'orario effettivo adottato) e possono predisporre programmi di apertura per turno per assicurare idonei livelli di servizio. I comuni determinano la durata minima e massima degli esercizi di intrattenimento musicale e danzante congiuntamente a quella di somministrazione di alimenti e bevande.

In attuazione dell'art. 118, comma quarto, Cost., i comuni favoriscano le autonome iniziative delle organizzazioni di rappresentanza dei pubblici esercizi per lo svolgimento di attività di interesse generale volte a facilitare il rapporto tra pubbliche amministrazioni e imprese utenti e a fornire informazioni alla generalità degli interessati. Ai fini di cui sopra, le organizzazioni di rappresentanza dei pubblici esercizi possono attivare presso le proprie sedi, presso enti di loro diretta emanazione e presso i Centri di assistenza tecnica (Cat, già disciplinati dall'art. 6 l.r. n. 33 del 1999 e successive modifiche, autorizzati dalla Regione, a livello provinciale o regionale al fine di offrire assistenza tecnica alle imprese), sportelli preposti ad attività di informazione, compilazione e consulenza anche ai fini della presentazione delle istanze per l'ottenimento delle autorizzazioni per l'apertura (anche temporanea), l'ampliamento, il trasferimento di sede, e per le concessioni di suolo pubblico, nonché a ulteriori compiti o attività affidati ai comuni. Questi ultimi, con proprio regolamento e previa concertazione con le organizzazioni locali dei pubblici esercizi, provvedono a individuare le modalità e le procedure attraverso cui promuovere e favorire le attività suindicate.

I comuni provvedono, infine, all'accertamento, irrogazione e riscossione delle sanzioni comminate a chiunque svolga attività di somministrazione di alimenti e bevande senza autorizzazione.

b. La seconda legge relativa alla materia commercio (l.r. n. 2 del 2008) detta norme per il contenimento dei prezzi al consumo.

È compito della Regione (con deliberazione di Giunta) definire i prodotti da inserire nel paniere relativo ai “consumi prevalenti delle fasce di reddito fino a 1.200 euro”.

Le attività di consulenza (in particolare, sul rapporto qualità-prezzo, sulla compatibilità delle richieste di aggiornamento dei prezzi di vendita e sugli aggiornamenti periodici della composizione del paniere) nei confronti della Giunta sono svolti dall'Osservatorio regionale per il commercio e per i pubblici esercizi.

La legge rinvia a un regolamento la disciplina degli elementi delle convenzioni e delle modalità di stipula (tra esercizi di vendita al dettaglio e comuni), nonché delle procedure per l'assegnazione dei finanziamenti ai comuni. Infine, la Giunta regionale, sulla base delle richieste trasmesse dai comuni, adotta un programma annuale di intervento.

Sono compiti dei comuni la stipula delle convenzioni con strutture di vendita al dettaglio; l'erogazione di contributi per campagne informative dei consumatori; la valutazione della possibilità di prevedere agevolazioni tributarie.

Sempre i comuni rilasciano autorizzazioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche «prioritariamente ai produttori dei generi agro-alimentari inseriti nel paniere [...] che realizzino singolarmente o in forma associata iniziative di filiera corta».

c. Quanto alle disposizioni delle leggi finanziarie che toccano aspetti delle materie commercio, fiere e mercati, innanzitutto, rileva l'art. 113 della legge finanziaria per l'anno 2006 (l.r. n. 4) che prevede interventi regionali per la valorizzazione e il potenziamento dei centri commerciali “naturali”.

La Regione finanzia programmi per la valorizzazione dei centri suinducati, presentati dai comuni, previa concertazione con le parti sociali interessate. La disposizione rinvia a un regolamento di Giunta per la disciplina delle modalità per la presentazione dei programmi, dei criteri per la selezione dei programmi, dell'individuazione delle spese ammissibili, dell'indicazione dei criteri di determinazione dei finanziamenti, nonché delle modalità per la loro concessione. La Regione ha effettivamente emanato due regolamenti. Il primo (n. 6 del 2006), sostituito integralmente dal secondo (n. 12 del 2008), riproduce le definizioni di centro commerciale, già contenute nella norma della legge finanziaria, specifica i beneficiari (Comune di Roma e municipi di Roma), disciplina i controlli sul rispetto degli obblighi da parte dei bene-

ficiari. La Regione, sempre in base al regolamento, consente la ridefinizione del programma con rimodulazione degli interventi ove il beneficiario non realizzi interamente il programma e procede alla eventuale revoca dei finanziamenti. I comuni presentano i programmi previa concertazione con le parti interessate, alla cui valutazione provvede la direzione regionale competente avvalendosi di un nucleo di valutazione. Organizzazione e funzionamento del nucleo sono stabiliti nel regolamento richiamato.

In secondo luogo, rileva l'art. 114 che prevede un contributo al Centro agro-alimentare di Roma (Car) e al Mercato ortofrutticolo di Fondi (Mof) i cui criteri sono individuati con deliberazione della Giunta regionale. La disposizione richiamata istituisce un apposito capitolo di bilancio. Inoltre, l'art. 115 prevede un contributo per l'avvio dei Centri di assistenza tecnica al commercio (autorizzati ai sensi della l.r. n. 33 del 1999, disciplina relativa al commercio) iscritti nell'Albo istituito con deliberazione di Giunta n. 1422 del 2001. I finanziamenti sono concessi in regime di *de minimis*. La disposizione richiamata istituisce un apposito capitolo di bilancio. Infine, l'art. 116 prevede contributi per spese di riqualificazione, rinnovo dell'impresa e apertura di nuove attività al fine di sostenere il commercio alimentare svolto da esercizi di vicinato nei comuni totalmente o parzialmente montani con popolazione fino a mille abitanti. La Giunta regionale fissa criteri e modalità per la concessione dei contributi.

Infine, in base all'art. 20 della l.r. n. 31 del 2008 (finanziaria per il 2009), la Regione partecipa alla compagine sociale dell'Ente Fiera di Sora S.p.A. al fine di promuovere lo sviluppo del settore fieristico del comune di Sora.

3.3. *In sintesi*

La materia fiere e mercati – oggetto di una normativa molto limitata – vede protagonista la Regione: con concessione di finanziamenti o partecipazione a società.

La materia commercio vede come protagonisti principali i comuni e, in alcuni casi, in conformità al principio di differenziazione, il Comune di Roma.

Alla Regione, infatti, spettano funzioni di indirizzo e di finanziamento, mentre ai comuni funzioni e compiti operativi e autorizzatori (a volte, come sull'orario di apertura, i comuni sentono le organizzazioni dei pubblici esercizi, sindacali e dei consumatori).

La legge n. 21, in particolare, contiene anche una disposizione riconducibile al modello di sussidiarietà orizzontale. Infatti, come sopra evidenziato, in attuazione dell'art. 118, comma quarto, Cost., i comuni favoriscono le autonome iniziative delle organizzazioni di rappresentanza dei pubblici esercizi per lo svolgimento di attività di interesse generale dirette a facilitare il rapporto tra pubbliche amministrazioni e imprese utenti e a for-

nire informazioni alla generalità degli interessati. A questi fini, le organizzazioni richiamate possono attivare presso le proprie sedi (o presso enti di loro diretta emanazione e presso i Centri di assistenza tecnica), sportelli preposti ad attività di informazione e consulenza anche in merito alla presentazione delle istanze per l'ottenimento delle autorizzazioni per l'apertura (anche temporanea), l'ampliamento, il trasferimento di sede, e per le concessioni di suolo pubblico, nonché a ulteriori compiti o attività affidati ai comuni. I comuni, con proprio regolamento e previa concertazione con le organizzazioni locali dei pubblici esercizi, provvedono a individuare le modalità e le procedure attraverso cui promuovere e favorire le attività suindicate.

Quanto, invece, al principio di differenziazione, il Comune di Roma, in considerazione dell'alta rilevanza artistico-monumentale, del crescente aumento dei flussi turistici e delle peculiari caratteristiche demografiche e strutturali, può determinare i criteri per lo sviluppo degli esercizi e utilizzare gli indici o parametri numerici anche in deroga agli indirizzi regionali, con riferimento alla città storica così come definita nel proprio piano regolatore urbanistico (art. 5, comma terzo, della l.r n. 21).

4. *Professioni*

4.1. *In generale*

Nella materia "professioni" rientrano, oltre alle professioni intellettuali (liberali), anche quelle attività professionali che un tempo venivano indicate come "mestieri".

Nel precedente assetto delle competenze, ai sensi della formulazione originaria dell'art. 117 Cost., la materia relativa alle professioni, non comparso nella lista di materie attribuite alla legislazione concorrente (tranne che sotto lo specifico profilo dell'"istruzione professionale"), era pertanto riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Tale impostazione originaria è stata modificata dalla riforma del Titolo V della Costituzione. L'art. 117 modificato inserisce le "professioni" all'interno delle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Pertanto, ai sensi della previsione costituzionale richiamata, allo Stato è attribuita la competenza legislativa in ordine alla individuazione dei principi generali e fondamentali, mentre alle regioni – che in questo caso acquisiscono un nuovo ambito di competenza legislativa – la potestà di disciplinare nel dettaglio l'attività professionale da regolare.

4.2. *Gli interventi*

Nella materia in esame, nel periodo di riferimento, è stata emanata una sola legge (l.r. n. 3 del 2007) di disciplina dell'esercizio della professione di accompagnatore di media montagna.

La legge statale n. 6 del 1989 detta l'ordinamento delle professioni di guida alpina e, in particolare, disciplina la figura dell'accompagnatore di media montagna all'art. 21 e l'elenco speciale alla cui tenuta provvede il collegio regionale delle guide alpine all'art. 22.

L'intervento regionale in esame è diretto a organizzare e regolare l'attività di chi svolge, anche in modo non esclusivo e continuativo, l'attività di accompagnamento di persone nelle escursioni in montagna.

In particolare, gli otto articoli che compongono la legge, disciplinano la figura professionale di accompagnatore di media montagna e la costituzione di un Elenco speciale che li comprenda. L'iscrizione a tale Elenco costituisce condizione imprescindibile per l'esercizio della professione ed è subordinata al conseguimento di una abilitazione professionale. Alla tenuta dell'Elenco speciale, nonché allo svolgimento delle prove d'esame, provvede un'apposita commissione regionale, istituita presso l'assessorato regionale competente in materia di formazione professionale, formata da rappresentanti dell'amministrazione regionale e da esperti, uno dei quali nominato dal Club alpino italiano (Cat).

Infine, caratteristica della legge è la previsione del reclutamento, attraverso concorsi unici banditi dalla Regione, «di un contingente di accompagnatori di media montagna presso gli enti di gestione delle aree naturali protette regionali».

4.3. *In sintesi*

Dalla normativa di riferimento non risulta il coinvolgimento degli enti locali. Il settore è a “dominanza” regionale.

5. *Altro (“altra economia”)*

5.1. *In generale*

L'“altra economia” riguarda diversi ambiti materiali, in prevalenza ricadenti nel macrosettore dello sviluppo economico (agricoltura biologica, produzione di beni ecocompatibili, commercio equo e solidale, consumo critico, finanza etica, risparmio energetico ed energie rinnovabili, riuso e riciclo di materiali e beni, sistemi di scambio monetario, software libero, turismo responsabile).

5.2. *Gli interventi*

La legge n. 20 del 2009 detta disposizioni per la diffusione dell'“altra economia” nella Regione e disciplina solo funzioni regionali: funzioni di organizzazione del “settore”, funzioni consultive, promozionali, di sostegno finanziario, di valutazione dell'attuazione della legge.

Più in particolare, la Giunta «individua i parametri di riferimento propri di ciascuna attività», nonché altri aspetti e profili delle attività stesse. Adotta il programma annuale di attività e istituisce, presso la direzione regionale competente, l'elenco dei soggetti che svolgono attività di “altra economia”. L'iscrizione nell'elenco è condizione per l'accesso ai benefici e per l'utilizzo del marchio regionale, i cui criteri e modalità di uso, nonché modalità per la presentazione delle domande di iscrizione, sono stabiliti con deliberazione della Giunta regionale. All'istruttoria delle domande, alla verifica dei requisiti e all'emanazione dell'atto finale di iscrizione nell'elenco provvede la direzione regionale. Inoltre, la legge istituisce, presso l'assessorato competente, la Consulta regionale dell'“altra economia”, dove non siedono rappresentanti degli enti locali. La Regione svolge funzioni di promozione, educazione, informazione, formazione e concessione di contributi e prestiti agevolati ai soggetti di piccole dimensioni iscritti nell'elenco. La direzione regionale individua – con bandi e procedimenti di evidenza pubblica – gli istituti di credito da convenzionare. La Regione promuove la menzione di “centri per l'altra economia” che prevedono, in particolare, la creazione di servizi e sportelli informativi. La Giunta regionale elabora una relazione annuale sullo stato di attuazione e di efficacia della legge da trasmettere al Consiglio. Infine, la legge istituisce un apposito capitolo di bilancio denominato “Attività per la conoscenza e la promozione dell'altra economia”.

5.3. *In sintesi*

Nel “settore” in esame, pur riguardando ambiti di materie in cui gli enti locali giocano spesso un ruolo importante, l'intervento normativo non ne prevede alcun coinvolgimento.

Il principio di sussidiarietà nei servizi alla persona e alla comunità

Antonio Ferrara

1. Le materie considerate e gli atti rilevati

Da questo macrosettore abbiamo qui scorporato le due materie di maggiore consistenza (*tutela della salute e servizi sociali e assistenza*) che vengono trattate a parte insieme a materie a esse più strettamente connesse. In questo capitolo trattiamo invece le materie residue. Si tratta precisamente di *Istruzione scolastica e universitaria, Formazione professionale, Lavoro, Previdenza complementare e integrativa, Beni e attività culturali, Ricerca scientifica e tecnologica, Ordinamento della comunicazione, Spettacolo e Sport*.

Nella legislatura 2005-2010 sono riconducibili, in tutto o in parte, a questo gruppo residuale di materie 16 leggi (oltre ad alcune disposizioni sparse nelle leggi finanziarie), 6 regolamenti e almeno 29 delibere della Giunta regionale ritenute di maggior rilevanza ai fini della nostra indagine (vedi appendice).

2. L'organizzazione delle funzioni nella legislazione pregressa

L'organizzazione delle funzioni all'inizio della legislatura è ancora massimamente quella disciplinata dalla l.r. 14/99 (di attuazione della legge 59/97) e le sue successive modifiche – per quanto ci riguarda – in materia di sport. Al di fuori di questo corpo normativo abbiamo l'organizzazione delle funzioni regionali in materia di politiche attive per il lavoro (l.r. 38/98), la ripartizione delle funzioni secondo il testo unico in materia di sport (l.r. 15/02) e le sue successive modificazioni, nonché le poche norme riferibili all'organizzazione delle funzioni in materia della previdenza complementare e integrativa (l.r. 2/04, art. 10; l.r. 9/05, art. 21) e all'ordinamento per la comunicazione (l.r. 22/01 e succ. mod.) nella Regione Lazio.

3. *Il principio di sussidiarietà nella legislatura 2005-2010*

a) La sussidiarietà verticale: nel corso della legislatura non si registrano grandi leggi di riordino di funzioni per le materie considerate. Appaiono di rilievo tuttavia:

- la l.r. 7/08, recante nuove disposizioni in materia di diritto agli studi universitari, che prevede un esercizio unitario di funzioni tramite Ep dipendente e articolazioni territoriali decentrate;
- la l.r. 9/06, recante disposizioni in materia di formazione nell'apprendistato, che prevede un piano regionale annuale per l'offerta formativa in collaborazione con le Province;
- la l.r. 16/07, recante disposizioni dirette alla tutela del lavoro e all'emersione del lavoro regolare, che prevede l'esercizio unitario delle funzioni disciplinate.

L'impressione che se ne ricava è che la Regione abbia senz'altro preferito gli strumenti di concertazione al conferimento delle funzioni amministrative.

b) La sussidiarietà orizzontale (il settore privato, l'associazionismo, le autonomie funzionali)

c) Il modello organizzativo (l'amministrazione regionale, il sistema degli enti regionali, gli strumenti della governance).

L'attuazione della sussidiarietà in materia di tutela della salute

Luca Castelli

1. Il quadro di riferimento

All'interno della materia "tutela della salute" sono riconducibili le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla prevenzione delle malattie e degli infortuni in ogni ambiente di vita e di lavoro; alla promozione, alla cura, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica della popolazione; alle azioni profilattiche e terapeutiche riguardanti la salute animale e la salubrità dei prodotti di origine animale.

2. Gli interventi

In questo settore, nel periodo considerato, gli interventi posti in essere dalla Regione Lazio si possono sostanzialmente suddividere in tre principali categorie: interventi che incidono a vario titolo sull'organizzazione del servizio sanitario regionale, con l'obiettivo di realizzarne un assetto più efficiente; interventi volti a favorire la prevenzione di malattie o di danni alla salute derivanti dal consumo di prodotti geneticamente modificati; interventi di tipo finanziario, diretti a ripianare il deficit di bilancio, ovvero a istituire fondi destinati al finanziamento delle più diverse attività.

Sul primo versante la Regione detta una disciplina transitoria degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (Irccs)¹, che sono enti pubblici dipendenti dalla Regione a rilevanza nazionale e svolgono funzioni di alta specialità relative alla ricerca biomedica, alle prestazioni assistenziali e alla formazione. L'organizzazione degli Istituti è stabilita con regolamento adottato dal direttore generale e trasmesso alla Regione ai fini dell'approvazione. La Regione esercita altresì il controllo sugli atti degli Istituti e sulle attività di

¹ L.r. 23 gennaio 2006, n. 2, recante "Disciplina transitoria degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico non trasformati in fondazioni ai sensi del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288".

ricerca. È inoltre previsto che, qualora la Conferenza permanente Regione autonomie locali non provveda alla designazione del membro di sua competenza ai fini della composizione del Collegio sindacale, provvede il presidente della Regione.

La Regione istituisce poi la Consulta regionale per la salute mentale², quale organo permanente di consultazione in riferimento alle politiche regionali sulla salute mentale. La Consulta è composta da rappresentanti delle associazioni senza fini di lucro, degli organismi di volontariato e delle società scientifiche operanti in materia e ha compiti di proposta e di monitoraggio delle strutture psichiatriche in merito al possesso dei requisiti. Nella Consulta non siedono rappresentanti degli enti locali.

La Regione attiva il servizio di telesoccorso per anziani, disabili e malati cronici³ e individua nella gestione integrata lo strumento per l'erogazione delle funzioni a esso relative. I Comuni delegano alle Asl le funzioni socio-assistenziali incidenti sul servizio. Gli oneri relativi al finanziamento delle componenti sociali del servizio restano a carico dei comuni, che li trasferiscono alle Asl. Le Asl provvedono allo svolgimento del servizio attraverso la stipula di convenzioni con enti, società pubbliche e private, Onlus e alle Asl sono delegate le funzioni di monitoraggio, sorveglianza e verifica della qualità del servizio.

La Regione istituisce il Centro di accesso unico alla disabilità (Caud) con il compito, tra l'altro, di attuare uno sportello unico territoriale di accesso ai servizi per la disabilità e di sostenere il disabile nei rapporti con le istituzioni territoriali. Viene inoltre creato il coordinamento regionale per i problemi della disabilità, composto, tra gli altri, da un rappresentante dell'Anci, uno dell'Upi e dal presidente di ciascuna provincia del Lazio.

I comuni, singoli o associati, possono sottoscrivere con le Asl e le province specifici accordi di programma finalizzati al decentramento del Caud e allo sviluppo di progetti in favore dei disabili. La Giunta, su proposta del coordinamento, emana le linee guida per la redazione degli accordi di programma e definisce le modalità di finanziamento e di verifica delle attività svolte.

La Regione istituisce i distretti socio-sanitari montani⁴, quali articolazioni territoriali organizzative e funzionali delle Asl, con il compito di dare at-

² L.r. 3 luglio 2006, n. 6, recante "Istituzione della Consulta regionale per la salute mentale".

³ L.r. 24 dicembre 2008, n. 30, recante "Istituzione del servizio gratuito di teleassistenza e telesoccorso sanitari per anziani, per i disabili portatori di handicap grave e per gli ammalati cronici non ospedalizzati".

⁴ L.r. 6 aprile 2009, n. 9, recante "Norme per la disciplina dei distretti socio sanitari montani". La Corte costituzionale, nella sentenza n. 141 del 2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della presente legge per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., perché la disciplina in esame nulla dispone in merito alla copertura finanziaria degli oneri di spesa derivanti dall'istituzione dei nuovi distretti; nonché per violazione dell'art. 117, terzo comma,

tuazione locale alle politiche aziendali e di organizzare l'assistenza territoriale diretta o funzionale. L'incarico di responsabile del distretto è attribuito al direttore generale dell'Asl competente per territorio, previo parere della Conferenza locale per la sanità, che è composta dai sindaci dei comuni compresi nel comprensorio socio-sanitario.

Il quadro che si delinea in questo ambito è quello di un assetto di competenze fortemente accentrato a livello regionale, con la Regione che esercita in via diretta poteri di indirizzo, di controllo e di sostituzione e in via indiretta, per il tramite dei suoi enti strumentali (Asl, Irccs), molte delle funzioni di volta in volta attribuite dalle leggi.

Agli enti locali, o ai soggetti del terzo settore – con riguardo alla Consulta regionale per la salute mentale – residua un ruolo marginale, di tipo meramente consultivo. Si segnala, in particolare, un caso di sussidiarietà “ascensionale” previsto dalla l.r. n. 30 del 2008: i comuni, infatti, sono chiamati a delegare alle Asl le funzioni socio-assistenziali che incidono sul servizio di teletrasporto. Più in generale ai Comuni viene solo data la possibilità di sottoscrivere con le Asl e le province appositi accordi di programma per la gestione decentrata del Caud, peraltro sulla base delle direttive stabilite dalla Regione.

Sul secondo versante, relativo agli interventi che hanno una finalità di prevenzione *lato sensu*, si segnala anzitutto la l.r. 6 novembre 2006, n. 15, recante “Disposizioni urgenti in materia di organismi geneticamente modificati”. In base a essa la Regione vieta sul suo territorio la coltivazione e l'allevamento di ogm e consente emissioni di ogm solo a fini sperimentali in “ambiente chiuso e confinato”, nozione la cui definizione viene rimessa ad apposito regolamento. È altresì stabilito un generale divieto di somministrazione di ogm nelle mense di scuole, ospedali, uffici regionali, provinciali, comunali e dei rispettivi enti dipendenti.

Nei confronti di province e comuni interessati è previsto solo un obbligo di informazione da parte della Regione in relazione alle autorizzazioni per le emissioni di ogm a fini sperimentali. Le province e i comuni provvedono poi a divulgare tali informazioni anche attraverso l'affissione nei rispettivi albi. La vigilanza e il controllo sul rispetto della legge viene affidata all'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura (Arsial).

Finalità di prevenzione ispirano anche la legge con cui la Regione garantisce che nei servizi di ristorazione collettiva per minori, nelle scuole, nei reparti ospedalieri e negli istituti per minori sia utilizzata una percentuale non inferiore al 50 per cento di prodotti tipici e biologici⁵. Per l'acquisto di tali

Cost., in relazione al contrasto con il principio fondamentale del “coordinamento della finanza pubblica”.

⁵ L.r. 6 aprile 2009, n. 10, recante “Disposizioni in materia di alimentazione consapevole e di qualità nei servizi di ristorazione collettiva per minori”.

prodotti viene erogato un contributo in una percentuale che è inversamente proporzionale al numero degli abitanti dei comuni interessati, i quali si impegnano a coprire la spesa nella misura rimanente.

L'ente locale deve trasmettere la documentazione necessaria all'Assessorato all'agricoltura entro 90 giorni dall'erogazione del contributo. La mancata o incompleta esibizione della documentazione richiesta comporta la decadenza dai benefici previsti. L'attività di vigilanza è svolta dalla Regione per il tramite delle Asl. In collaborazione con le Asl, le facoltà di Agraria, le istituzioni scolastiche e le associazioni di categoria, la Regione elabora e contribuisce alla diffusione di progetti di educazione alimentare per tutte le scuole. In collaborazione con le Asl e le province, invece, programma corsi di formazione professionale per docenti e operatori dei servizi di ristorazione collettiva gestiti da enti locali.

Sempre in questo ambito la Regione istituisce la giornata della prevenzione vaccinale e promuove interventi di informazione capillare per il tramite delle Asl⁶; inoltre, riconosce carattere prioritario alla prevenzione delle malattie dentarie⁷. Ma nessuno di questi due interventi presenta profili di rilievo in merito al conferimento di funzioni agli enti locali, il cui coinvolgimento è limitato o alla mera diffusione di informazioni, o tutt'al più al concorso alle spese per l'acquisto dei prodotti tipici, peraltro nel rigoroso rispetto delle formalità richieste ai fini dell'erogazione del beneficio.

Il terzo e ultimo versante dal quale può essere traguardata la legislazione regionale in materia di tutela della salute è quello concernente gli interventi di tipo finanziario. Qui occorre subito distinguere tra interventi contenuti in leggi *ad hoc* e interventi collocati all'interno delle leggi finanziarie regionali. Per quanto riguarda i primi, si segnala l'istituzione del "fondo regionale per la non autosufficienza"⁸, destinato al finanziamento di una serie di servizi, sulla base degli indirizzi adottati dalla Giunta regionale. Tali servizi sono inseriti nel "Piano distrettuale per non autosufficienza", che è adottato dai comuni in conformità agli indirizzi regionali. Il Piano prevede, tra le altre cose, forme di raccordo con Asl e altri soggetti pubblici e privati. I comuni capofila degli ambiti territoriali e il Comune di Roma devono presentare all'assessorato competente una rendicontazione sui servizi e sugli interventi finanziati col fondo, pena la mancata erogazione del fondo per l'anno successivo.

Anche in questo caso l'attività di pianificazione comunale si svolge nel quadro degli indirizzi fissati dalla Regione e l'erogazione dei contributi è su-

⁶ L.r. 21 dicembre 2007, n. 23, recante "Istituzione della giornata regionale della prevenzione della vaccinazione".

⁷ L.r. 24 giugno 2008, n. 9, recante "Disposizioni in materia di prevenzione delle malattie dentarie".

⁸ L.r. 23 novembre 2006, n. 20, recante "Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza".

bordinata all'assolvimento di precisi obblighi di rendicontazione. Si segnala, infine, una legge di variazione di bilancio in materia di spesa sanitaria⁹, che tuttavia non presenta profili di rilievo ai fini del presente *Rapporto*.

Un discorso a parte meritano i numerosi interventi in materia del legislatore regionale dispersi all'interno delle leggi finanziarie annuali. Si tratta di previsioni dal contenuto più vario ed eterogeneo, che mal si prestano a una trattazione unitaria e che, per la maggior parte, esulano dai profili che più interessano in questa sede. Nondimeno, sembra possibile ricondurle – per grandissime linee – a due fondamentali tipologie. Da un lato, interventi con i quali la Regione finanzia progetti e attività, istituendo i relativi capitoli di spesa all'interno del bilancio regionale; oppure detta misure per il contenimento della spesa. Dall'altro, interventi di natura più propriamente ordinamentale, come la modifica della denominazione e delle funzioni dell'Agenzia di sanità pubblica o la disciplina della dispersione e dell'affidamento delle ceneri, ai sensi della quale il Comune è tenuto ad annotare in un apposito registro le generalità dell'affidatario nell'ipotesi che le ceneri siano affidate a un familiare¹⁰.

Il ruolo degli enti locali si apprezza in pochissime previsioni, tra le quali si segnala quella che stabilisce che il nuovo piano sanitario regionale debba prevedere, tra l'altro, la definizione di modalità di gestione partecipata e di meccanismi di concertazione con gli enti locali, le associazioni di categoria e le associazioni di pazienti sulla nuova programmazione sanitaria¹¹; nonché quella che concede ai comuni e alle province che utilizzano immobili rientranti nel patrimonio delle Asl e li intendano acquisire, un contributo pari al 50% del valore dell'immobile. Sono però fissati precisi paletti. Gli enti acquirenti, infatti, non possono alienare tali beni per almeno dieci anni e si impegnano a tutelarne le utilizzazioni sociali. In caso di vendita, inoltre, alla Regione spetta un diritto di prelazione¹².

Gli enti locali concorrono anche alla formazione della Conferenza permanente per la programmazione socio-sanitaria regionale, istituita dalla finanziaria 2009 e composta, tra gli altri, dal sindaco del comune dell'ambito, dal presidente della Conferenza dei sindaci e dai rappresentanti delle associazioni regionali delle autonomie locali¹³.

⁹ L.r. 26 luglio 2007, n. 12, recante “Legge di variazione di bilancio in materia di spesa sanitaria”.

¹⁰ Si tratta rispettivamente degli artt. 135 e 162 della l.r. 28 aprile 2006, n. 4, recante “Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006”.

¹¹ Art. 10 della l.r. 28 dicembre 2006, n. 27, recante “Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007”.

¹² Art. 16 della l.r. 28 dicembre 2006, n. 27, recante “Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007”.

¹³ Art. 51 della l.r. 24 dicembre 2008, n. 31, recante “Legge finanziaria per l'esercizio 2009”.

Merita un accenno, infine, il caso di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 53 della l.r. 28 dicembre 2007, n. 26, recante "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008". In virtù di tale previsione, alle istituzioni pubbliche e private che svolgono opera di assistenza ai giovani privi di supporto familiare è riconosciuto il carattere di "Comunità territoriale di servizio sociale" e sono accreditate quali enti di pubblica utilità. Le "Comunità" vengono riconosciute e istituite dal presidente della Regione con proprio decreto e sono destinatarie di sostegni finanziari per il conseguimento dei propri fini istituzionali.

3. Brevi conclusioni sui modelli adottati

Sulla base delle risultanze emerse dalla legislazione passata in rassegna sembra possibile concludere che, in materia di tutela della salute, emerge un modello di relazioni tra Regione ed enti locali caratterizzato dall'assoluta predominanza del ruolo regionale. Non si segnala alcun conferimento di funzioni agli enti locali, che sono coinvolti nell'esercizio delle funzioni regionali su un piano eminentemente consultivo e che sono comunque tenuti ad agire in conformità agli indirizzi della Regione e sotto la sua stretta sorveglianza.

Tale modello si pone in linea di continuità con l'assetto normativo che si è consolidato a partire dalla l.r. 6 agosto 1999, n. 14, recante "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo", la quale, nel dare attuazione regionale al d.lgs. n. 112 del 1998, ha attribuito alle province soltanto una funzione consultiva in merito all'individuazione degli ambiti territoriali delle Asl, mentre i comuni sono stati per lo più investiti di taluni, circoscritti, compiti autorizzativi.

Il principio di sussidiarietà in materia socio-assistenziale

Giulia Maria Napolitano

1. Quadro di riferimento

L'analisi della legislazione in materia socio-assistenziale della legislatura appena trascorsa non può prescindere da una breve nota sull'attuale quadro normativo della Regione. Tali indicazioni consentono di avere una chiave di lettura di molte disposizioni emanate negli ultimi cinque anni.

La Regione Lazio rientra tra quelle Regioni che, a oggi, non hanno ancora approvato una legge di riordino del settore, esercitando la competenza piena in materia socio-assistenziale, loro attribuita dalla riforma costituzionale del 2000. Pertanto, l'architettura istituzionale dell'assistenza sociale nella Regione è definita almeno da tre leggi fondamentali. La legge n. 328/2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e, per quanto non difforme da questa, dalla l.r. n. 38/1996, Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nel Lazio, e l.r. n. 14/1999, in attuazione del d.lgs. 112/98, dove sono definite le funzioni e competenze della Regione, provincia e comune in materia di servizi sociali. La legge nazionale riconosce ai comuni, in forma singola e associata, un ruolo fondamentale in un'ottica di soddisfazione dei bisogni della cittadinanza, in quanto i soggetti di maggiore prossimità agli utenti, cui erogano servizi e prestazioni monetarie. Tutte le funzioni amministrative sono a questi trasferite con eccezione di quelle che, per assicurarne l'esercizio unitario, vengono attribuite agli enti maggiori sulla base di principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Sul lato della sussidiarietà orizzontale prevede l'introduzione del meccanismo dell'accreditamento, che mettendo sullo stesso piano soggetti erogatori pubblici e privati, dovrebbe consentire un pieno trasferimento di compiti anche al settore privato profit o non-profit. Le due leggi regionali precedenti per molti aspetti ne anticipavano il contenuto. La l.r. n. 38 del 1996, già disegnava un sistema fortemente decentrato con funzioni attribuite a province, comuni, città metropolitane e comunità montane, ma che tuttavia non prevedeva il meccanismo dell'accreditamento.

Tuttavia va evidenziato come nel corso della legislatura sia stato avviato, ma non concluso, l'iter di approvazione del disegno di legge di riordino dei

servizi socio-assistenziali della Regione¹, che avrebbe dovuto ridisegnare l'intera architettura istituzionale del sistema dei servizi sociali.

2. *Legislatura 2005-2010*

L'analisi in oggetto verte su un gruppo di 14 leggi che disciplinano diversi ambiti, nella materia dei servizi alla persona, con particolare riferimento ai servizi socio-assistenziali. Questo complesso di leggi, ai fini di questa analisi, è stato suddiviso in tre gruppi:

- leggi di riordino e/o di organizzazione, finalizzate ad assicurare e garantire determinati diritti e organizzare servizi e interventi per categorie specifiche di soggetti;
- leggi di incentivazione o finanziamento, finalizzate all'istituzione di specifici fondi, o per il finanziamento diretto di progetti e iniziative;
- leggi provvedimento, finalizzate all'istituzione di specifici servizi od organismi.

Al primo gruppo di leggi appartengono le leggi relative alle politiche migratorie, agli interventi sulla popolazione detenuta, alle politiche per la disabilità e le politiche per i giovani. Al secondo gruppo sono attribuibili le leggi sugli anziani e soggetti non autosufficienti, sulla povertà e inclusione sociale e sulle politiche di genere. Al terzo gruppo è ascrivibile una legge sulle politiche per la famiglia e sull'utilizzo, a fini sociali, di beni confiscati alla criminalità.

A queste leggi si aggiungono specifiche disposizioni contenute nelle leggi finanziarie, cui si farà riferimento nel corso dell'analisi per ambito specifico, quando questo è il medesimo, in maniera separata quando trattino di ambiti diversi.

Questa ripartizione consente di evidenziare come nel primo gruppo di leggi i profili di sussidiarietà verticale appaiano più evidenti, trattandosi di leggi in cui è prevalente l'aspetto organizzativo, e assume rilevanza la ripartizione dei compiti e delle funzioni tra i vari soggetti istituzionali che sono chiamati a intervenire in quello specifico ambito. Nel secondo gruppo di leggi, la sussidiarietà verticale, ma anche orizzontale, si modula diversamente a seconda delle modalità con cui la Regione gestisce i finanziamenti. Nel terzo gruppo di leggi i profili di sussidiarietà appaiono meno rilevanti.

¹ Proposta di legge n. 440 presentata il 22/12/2008, Sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e norme di recepimento della legge 8 novembre 2000, n. 328.

2.1. *Leggi di riordino e di organizzazione*

2.1.1. Politiche migratorie

La Regione in quest'ambito è intervenuta con una legge² che ha definito il complesso delle funzioni e dei compiti dei diversi soggetti istituzionali, Regione, province e comuni, prevedendo anche la costituzione di alcuni organismi compositi, alcuni dei quali in applicazione di disposizioni statutarie o nazionali. Alla Regione vengono riconosciute funzioni di programmazione, regolazione e attuazione degli interventi in favore dei cittadini stranieri immigrati, funzioni di monitoraggio, controllo e valutazione degli interventi del fenomeno migratorio nel proprio territorio, attività di promozione e sostegno delle organizzazioni del terzo settore. Il piano triennale rappresenta il principale strumento per l'esercizio della funzione di programmazione. Anche se questa rimane sostanzialmente una funzione esclusiva della Regione, vi partecipa anche la Conferenza regionale sull'immigrazione, convocata ogni due anni, che fornisce un contributo nella predisposizione del programma triennale. La Regione si riserva, di individuare nel programma triennale, gli interventi da attuare in via diretta, considerati di particolare interesse regionale. L'attività di verifica e monitoraggio è svolta dalla Regione, anche avvalendosi di organismi compositi, quali la Consulta per l'immigrazione e l'Osservatorio regionale contro il razzismo. Alla Regione è inoltre attribuita una funzione più ampia di promozione delle attività di associazioni ed enti che operano in favore degli immigrati.

A province e comuni la legge attribuisce un complesso di funzioni che vanno dalla programmazione locale dei servizi e degli interventi, per la popolazione immigrata, all'indicazione di specifiche attività. Le province elaborano e attuano i progetti in materia di orientamento e formazione professionale e inserimento lavorativo, curano lo sviluppo di politiche di alfabetizzazione e la definizione di programmi di formazione. Ai comuni sono attribuite funzioni che si concretizzano in attività di assistenza e supporto alla popolazione immigrata a garanzia di una reale fruizione dei servizi. I comuni assicurano assistenza legale, o comunque un sostegno per lo svolgimento delle procedure amministrative necessaria ad assicurare certi servizi o al riconoscimento di alcuni diritti, quali lo status di rifugiato o la regolarizzazione. È inoltre affidata ai comuni tutta l'attività di mediazione culturale e di sensibilizzazione sui temi del dialogo interculturale. Agli enti locali è attribuita oltre all'attività di programmazione, nell'ambito dei piani di zona, anche quella su progetti specifici per i cittadini stranieri immigrati in esecuzione penale esterna.

² L.r. n. 10/2008, Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati.

Nonostante un riconoscimento esplicito di alcune funzioni agli enti locali, è alla “collaborazione” tra Regione ed enti locali che è affidata la realizzazione di un ampio numero di interventi, senza tuttavia definire sempre gli strumenti o delimitare le competenze. È il caso, per esempio, della partecipazione alla vita pubblica e l’accesso ai servizi pubblici, il riconoscimento del diritto allo studio, l’integrazione scolastica e culturale dei minori e degli adulti, e infine la formazione professionale e universitaria. In alcuni casi sembra generarsi una sorta commistione di funzioni. Per esempio, il riconoscimento alla Regione del compito di definire, negli atti di programmazione, relativi alla formazione professionale, i criteri e le modalità per lo svolgimento dei corsi di formazione per mediatori interculturali³, e la promozione di corsi periodici di formazione e di aggiornamento in materia di immigrazione per gli operatori regionali, provinciali e comunali, del servizio sanitario regionale, del servizio scolastico e degli enti pubblici. Analoga funzione è attribuita alla provincia, che deve definire i programmi di formazione permanente rivolti agli operatori del settore. Anche nel caso della funzione riconosciuta ai comuni, di gestione dei servizi di mediazione linguistico-culturale o dell’attività di sensibilizzazione sui temi del dialogo interculturale, è prevista una collaborazione con la Regione che favorisce interventi per l’attivazione di servizi di mediazione culturale, senza specificarne modalità e strumenti. Un altro esempio, di “commistione di funzioni” è l’attribuzione alla Regione del compito di «garantire, attraverso appositi strumenti d’informazione, l’effettiva conoscenza e l’efficace utilizzo degli strumenti di tutela legale previsti dall’ordinamento italiano», e al comune l’«attività di supporto e di assistenza al fine di un efficace e corretto utilizzo degli strumenti di tutela legale previsti dall’ordinamento italiano».

Si pone diversamente la collaborazione tra Regione e altri enti istituzionali e soggetti del terzo settore in merito alla promozione di politiche contro le discriminazione e il razzismo. La legge precisa che «la Regione può avvalersi della collaborazione di enti locali, delle associazioni di immigrati, dell’Osservatorio regionale e di enti ed organismi che si occupano di stranieri». In questo caso, la funzione sembra in via esclusiva attribuita alla Regione, la quale può, su base discrezionale, a seconda del tipo di iniziative, chiamare a collaborare altri soggetti.

È prevista, inoltre, un’altra serie di strumenti per l’attuazione delle collaborazioni, modulati sui vari tipi di interventi:

- l’accordo di programma tra Regione, province e comuni per disciplinare la realizzazione di programmi integrati, finalizzati a soddisfare esigenze abitative, correlate ad azioni di inserimento lavorativo e di formazione;
- la convenzione tra Regione ed enti bilaterali, previa informazione degli organismi competenti, per assicurare una corretta gestione dei rapporti

³ Art. 16 l.r. n. 10/2008.

- di lavoro di tipo stagionale, previa intesa con la provincia per sviluppare una serie di interventi e attività in materia di lavoro (inserimento lavorativo, tutela dei lavoratori, mercato del lavoro);
- la convenzione tra Regione e le prefetture-uffici territoriali del governo, per favorire e promuovere l'accesso ai centri di permanenza temporanea e ai centri di identificazione presenti sul territorio regionale, di rappresentanti dell'Osservatorio regionale, della Consulta regionale, delle Assemblee provinciali dei cittadini stranieri immigrati e degli organismi senza fini di lucro operanti nel settore.

Sono previsti infine una serie di organismi costituiti da una molteplicità di soggetti, in rappresentanza sia di soggetti istituzionali, sia di soggetti provenienti dal terzo settore, che da organizzazioni sindacali, attraverso i quali vengono gestite in modo collegiale una serie di funzioni, che vanno dalla programmazione al monitoraggio.

- La Consulta regionale per l'immigrazione (in attuazione art. 75 dello Statuto e art. 42, comma sesto, del d.lgs. n. 298/98), organismo composito, costituito da rappresentanti della Regione, enti locali, associazioni, organizzazioni sindacali, istituti di patronato e assistenza sociale e cittadini stranieri immigrati designati dalle assemblee provinciali dei cittadini stranieri presenti sul territorio. Svolge funzioni consultive nei riguardi della Regione sulle politiche migratorie e una funzione di monitoraggio, presentando un rapporto annuale sull'attuazione delle politiche in materia di immigrazione nella Regione.
- il Tavolo interassessoriale di coordinamento permanente, al fine di programmare e coordinare gli interventi per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati. La Giunta regionale lo istituisce, con propria deliberazione. È composto da rappresentanti della Regione, ma possono partecipare i sindaci nonché gli assessori competenti dei comuni eventualmente interessati dalla programmazione degli interventi.
- Le Assemblee provinciali dei cittadini immigrati al fine di favorire forme istituzionali organizzate di rappresentanza e di piena e attiva partecipazione, le cui modalità di funzionamento sono autoregolamentate.
- L'Osservatorio regionale contro il razzismo e la discriminazione (in attuazione art. 44, comma dodicesimo, d.lgs. n. 286/1998), quale organismo di garanzia con compiti di monitoraggio e di informazione nei confronti dei cittadini stranieri immigrati vittime di discriminazioni, istituito in collaborazione con enti locali e associazioni di immigrati e del volontariato. In particolare l'Osservatorio (istituito con d.g.r. n. 798/2009) dovrà selezionare i nodi territoriali, che rappresentano gli sportelli sul territorio preposti a fornire attività di informazione, consulenza e assistenza. Un elemento di sussidiarietà orizzontale è rintracciabile nella possibilità che i nodi possano essere costituiti da associazioni iscritte nel

registro regionale delle associazioni, degli enti e degli organismi che operano a favore dei cittadini stranieri immigrati.

È altresì interessante segnalare un altro organismo composito, non previsto dalla legge regionale, ma istituito con deliberazione di Giunta regionale (d.g.r. nn. 792/2008 e 622/2009), denominato Cabina di regia. Questo organismo ha «compiti di indirizzo e coordinamento per migliorare la rete dei servizi in favore degli immigrati» e svolge attività di verifica a livello territoriale sia nella fase iniziale, delle diverse attività progettuali previste nei piani provinciali, che *in itinere*, e monitorizza l'andamento, il contenimento e la rispondenza della spesa alle finalità indicate nel testo unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/1998). Tale organismo è costituito da un rappresentante dell'assessorato competente per ciascuna provincia e da un rappresentante dell'assessorato competente della Regione. Alla Cabina di regia è assicurata l'assistenza tecnica dalla Società Finanziaria laziale di sviluppo S.p.A., cui viene conferito il finanziamento stanziato per la costituzione stessa della Cabina di regia.

Nell'ambito delle politiche per l'immigrazione la funzione di monitoraggio e valutazione degli interventi, risulta pertanto *spalmata* su diversi soggetti: la Giunta (clausola valutativa), con lo strumento della relazione triennale al Consiglio sui risultati raggiunti dalla legge, la Consulta, con il rapporto annuale al Consiglio sull'attuazione delle politiche in materia di immigrazione, l'Osservatorio, con compiti di monitoraggio nei confronti dei cittadini stranieri immigrati vittime di atti discriminatori, e infine la Cabina di regia che gode anche di un specifico finanziamento.

Per quanto attiene ai profili finanziari inerenti le funzioni conferite agli enti locali, la legge prevede che gli oneri derivanti dalle funzioni conferite e le risorse, gravino interamente sulla Regione, tramite l'istituzione di un apposito capitolo di bilancio, senza alcuna indicazione espressa su eventuali forme di partecipazione degli enti locali. Nell'ambito dei finanziamenti sono previsti incentivi agli enti locali e ad organismi del terzo settore per realizzare specifiche azioni⁴. Inoltre, è previsto un generico sostegno agli enti locali e ad organismi del terzo settore per interventi di reinserimento sociale.

In questa legge vengono definite in modo articolato funzioni e competenze dei vari soggetti istituzionali, cercando di declinare il principio di sussidiarietà nella dimensione verticale. Tuttavia, nonostante un'esplicita ripartizione di funzioni emerge una certa vocazione al centralismo della Regione, accanto alla ricerca di un modello di gestione associata di compiti e attività.

⁴ Art. 7 l.r. n.10/2008, si tratta di azioni di protezione, assistenza, integrazione sociale con particolare riferimento alle persone vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento, anche in ambito lavorativo e di sostegno al rientro volontario nei paesi di origine.

2.1.2. Disabili

In materia di disabilità la Regione Lazio ha emanato quattro leggi⁵, due relative alla disciplina dei servizi, due all'inserimento nel lavoro di soggetti disabili.

Le prime due leggi sono trattabili in modo unitario in quanto una è di modifica dell'altra. La legge, istitutiva del centro di accesso unico per la disabilità (Caud), in realtà è una disposizione di portata più ampia di quanto dichiarato nel titolo. Rappresenta infatti l'occasione per la Regione di definire la sua politica in materia di disabilità, non esistendo una recente legge in merito. Alla Regione vengono infatti riconosciute ampie funzioni finalizzate al coordinamento e alla programmazione delle politiche, compiti di tutela e garanzia dei diritti dei soggetti disabili. Per le finalità di coordinamento è prevista l'istituzione del Coordinamento regionale istituzionale per i problemi della disabilità. Questo è un organismo composito, in cui sono rappresentate tutte le province, Asl, Anci e Upi. Per lo svolgimento delle sue funzioni, può avvalersi dell'apporto della Consulta regionale per i problemi della disabilità⁶, costituita da rappresentanti delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato. Le funzioni del Coordinamento consistono in una valutazione dei bisogni e nella definizione del piano integrato triennale per la disabilità, da presentare alla Giunta, e delle linee guida per gli ambiti territoriali e degli accordi di programma che regolano i rapporti tra comuni e aziende Asl. Questi soggetti sono gli enti chiamati a dare attuazione al piano a livello locale.

È prevista l'istituzione, presso ogni ambito distrettuale di un Centro di accesso unico alla disabilità,

al fine di garantire a tutti i cittadini le informazioni, l'orientamento, l'assistenza amministrativa necessaria, nonché l'efficiente gestione degli interventi e dei servizi rivolti ai disabili e ai loro nuclei familiari ed allo scopo di promuovere, sostenere, armonizzare le azioni ed i servizi.

Per gli interventi previsti sono stati istituiti due capitoli di bilancio destinati a coprire rispettivamente le spese di parte corrente e in conto capitale.

Le due leggi in materia di inserimento lavorativo si presentano come una legge di manutenzione e l'altra di esecuzione di disposizioni nazionali⁷. Sot-

⁵ L.r. n. 2/2009, Istituzione del Centro di accesso unico alla disabilità (Caud), l.r. n. 7/2009, Modifica della l.r. n. 2/2009, l.r. n. 17/2008, Norme in materia di inserimento al lavoro delle persone con disabilità e l.r. n. 27/2009, Modifiche alla l.r. 21 luglio 2003, n. 19 (Norme per il diritto al lavoro delle persone disabili. Modifiche all'articolo 28 della legge regionale 7 agosto 1998, n. 38).

⁶ La Consulta è un organismo previsto dalla l.r. n. 36/2003.

⁷ Art. 17 legge n. 68/1999, Norme per il diritto al lavoro dei disabili.

to i profili che rilevano ai fini di questo rapporto, non presentano elementi di particolare interesse. Presso ogni servizio provinciale di collocamento obbligatorio è istituito un servizio di inserimento lavorativo per i disabili. Alla Giunta regionale è affidato il compito di definire i criteri di organizzazione, funzionamento e coordinamento dei servizi di inserimento lavorativo. È prevista l'istituzione della Conferenza permanente per l'inserimento lavorativo delle persone disabili⁸. Questo organismo sostituisce il precedente Comitato⁹, previsto dalla l.r. n. 19/2003, che svolgeva funzioni consultive verso la Regione. Alla Conferenza vengono invece riconosciute anche funzioni di monitoraggio e verifica degli interventi in materia di inserimento lavorativo di soggetti disabili, oltre alla gestione di un fondo specifico.

Un elemento di sussidiarietà orizzontale è ritracciabile nella possibilità, da parte dei servizi provinciali di avvalersi, tramite convenzione, di soggetti competenti e di provata esperienza nell'attività di inserimento mirato.

L'unica disposizione¹⁰ di rilievo a fini di questo rapporto nelle leggi finanziarie, è quella con cui la Regione si assume il compito di promuovere lo sviluppo di una rete integrata di servizi a carattere residenziale e diurno per le persone non vedenti e pluriminorate, in attuazione di una legge regionale. Non è previsto in modo esplicito alcun coinvolgimento di enti locali o di altri soggetti del terzo settore.

2.1.3. Politiche per i giovani

Nel corso della legislatura è stata disciplinata la partecipazione dei giovani a livello locale, completando il percorso avviato nel 2001 con la l.r. n. 29/2001 (Promozione e coordinamento delle politiche in favore dei giovani) che aveva garantito la partecipazione dei giovani a livello regionale. Con regolamento sono state definite le funzioni del Forum regionale delle politiche giovanili¹¹, in attuazione della l.r. n. 29/2001.

A livello di enti locali è prevista l'istituzione¹² di Consigli comunali e municipali di giovani; Consigli provinciali, comunali, municipali o sovracomunali di bambini e ragazzi; Forum o Consulte provinciali di giovani riservati ai giovani e bambini. Si tratta di formazioni che si pongono in una sorta di dimensione parallela all'attività svolta dagli omologhi organismi formati da adulti. A questi organismi sono riconosciute specifiche funzioni, che vanno da un generica promozione della partecipazione di giovani e bambini alla

⁸ Organo collegiale in cui sono presenti oltre a rappresentanti della Regione, anche delle provincie e delle associazioni e dei servizi di inserimento lavorativo.

⁹ Comitato previsto dalla l.r. n. 19/2003.

¹⁰ Art. 17 l.r. n. 26/2007, legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008.

¹¹ R.r. n. 8/2007, Forum regionale per le politiche giovanili.

¹² L.r. n. 20/2007, Promozione degli strumenti di partecipazione istituzionale delle giovani generazioni alla vita politica e amministrativa locale.

vita politica e amministrativa, alla possibilità (Consiglio dei giovani) di presentare proposte o di svolgere una funzione consultiva nei riguardi degli omologhi organi formati da adulti. I Consigli di giovani svolgono, presso la Regione, una funzione di supporto e di stimolo per i Consigli, e di raccordo con i Consigli omologhi di bambini e ragazzi. Sono inoltre previste delle modalità operative che prevedono la convocazione annuale di Forum dei Consigli e la creazione di una rete regionale dei Consigli comunali, municipali o sovracomunali dei giovani.

A livello regionale è prevista la creazione di una Rete regionale dei Consigli dei giovani che svolge attività di supporto ai Consigli comunali, municipali e sovracomunali dei giovani, nonché assistenza tecnica per l'accesso alle opportunità offerte dai programmi comunitari e dagli scambi socio-culturali giovanili; gestisce servizi informativi e banche dati sulle attività svolte dai Consigli dei giovani; agevola la comunicazione e lo scambio di informazioni all'interno dei Consigli dei giovani e con analoghi organismi di altre regioni; promuove iniziative periodiche di raccordo e dibattito; provvede ad attivare ogni opportuna e necessaria sinergia con i Consigli dei bambini e dei ragazzi.

Alla Regione è riservata esclusivamente una funzione di finanziamento, attraverso la concessione ai comuni, singoli o associati, nonché ai municipi di un contributo per le spese necessarie per l'istituzione e gestione dei Consigli comunali, municipali o sovracomunali dei giovani, dei bambini e dei ragazzi. È previsto uno stanziamento nel bilancio di previsione della Regione, il quale assume la denominazione di "Spese relative alla promozione degli strumenti di partecipazione delle giovani generazioni alla vita politica e amministrativa locale".

Il Forum regionale delle politiche giovanili è un organismo di rappresentanza dei giovani con età non superiore ai 35 anni. Le funzioni sono consultive: esprime pareri, su richiesta alla Giunta e al Consiglio regionale, ma anche agli enti locali, su iniziative concernenti le condizioni di vita e di lavoro dei giovani e contribuisce all'elaborazione delle politiche regionali. Il collegamento tra i Consigli, Forum e Consulta dei giovani, a livello di enti locali (previsti nella l.r. n. 20/2007), e il Forum regionale, si realizza nella presenza di loro rappresentanti all'interno del Forum regionale.

In questi provvedimenti, tanto la legge che il regolamento, riconoscono agli organismi costituiti, funzioni consultive. Emerge un modello in cui il principio di sussidiarietà trova un'applicazione sia nella dimensione verticale che orizzontale. Sotto il primo profilo si crea un sistema articolato su diversi livelli, comunale, provinciale e regionale. Sotto il secondo profilo, la dimensione parallela di questi organismi, sebbene non realizzi una delega piena di funzioni, rappresenta comunque una sede separata, rispetto alle sedi istituzionali, dove viene svolta una funzione consultiva e propositiva. Rimane comunque prevalente un modello di tipo concertativo, in cui i diversi or-

ganismi, sebbene agiscono a livelli diversi, trovano dei momenti di composizione, potendo collaborare all'interno di una rete regionale, attraverso la convocazione annuale di Forum dei Consigli e la creazione di una rete regionale dei Consigli comunali, municipali o sovra comunali dei giovani. La Regione svolge una funzione di supporto e di stimolo per i Consigli e di raccordo con i Consigli omologhi di bambini e ragazzi.

2.1.4. Detenuti

In quest'ambito la Regione, in attuazione di norme costituzionali e di disposizioni internazionali¹³, ha emanato una legge specifica¹⁴ nella quale si assume il compito di rendere effettivo il godimento dei diritti umani dei cittadini in stato di detenzione e di assicurare, in collaborazione con le amministrazioni penitenziarie competenti, misure di carattere sanitario, sociale e istituzionale idonee a garantire i diritti delle persone in esecuzione penale. Alla Regione è attribuita la funzione di programmazione, che esercita con strumenti diversificati sulla base degli interventi. In senso ampio la funzione di programmazione e coordinamento degli interventi è affidata al Tavolo interassessorile per il trattamento, organo collegiale regionale, cui partecipa anche il Garante dei detenuti, che definisce le linee di intervento in favore della popolazione in esecuzione penale e programma e coordina le iniziative definite con la legge regionale.

La garanzia dei livelli di assistenza sanitaria, per gli internati, anche in minore età, rimane un compito della Regione, che li assicura attraverso le aziende Asl. Alla Giunta compete, in materia di assistenza sanitaria, la definizione di un progetto obiettivo triennale, nel quale vengono delineati non solo le modalità organizzative del servizio, ma anche la formazione del personale, e l'adozione di linee guida nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere per il buon funzionamento dei servizi sanitari all'interno degli istituti e la definizione di protocolli diagnostico-terapeutici. In materia di formazione professionale, è sempre la Giunta che definisce un piano annuale e gli indirizzi, nei confronti di province e comuni, per garantire il rispetto del principio della universalità delle prestazioni in materia di lavoro e formazione professionale.

La funzione di controllo si sviluppa su due differenti livelli. A un livello più di "prossimità" è esercitata dal garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà¹⁵, relativamente agli aspetti inerenti la salute e in

¹³ Costituzione e Regole penitenziarie europee approvate nel gennaio 2006 e alle altre norme di diritto internazionale.

¹⁴ L.r. n. 7/2007, Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio.

¹⁵ L.r. n. 31/2003. Il garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà è istituito presso il Consiglio regionale.

merito all'attuazione e alle criticità, in collaborazione con le competenti amministrazioni, attraverso una relazione scritta. Di portata più ampia è la funzione svolta dalla Giunta, anche "avvalendosi" del Cal, attraverso due relazioni annuali: una sullo stato di salute dei detenuti, degli internati, ivi compresi i minori, e sul funzionamento dei servizi, e l'altra sullo stato delle iniziative, specificamente rivolte alla popolazione detenuta e internata, ivi compresi i minori, indicando l'entità e l'origine delle risorse utilizzate ed evidenziando i problemi rilevati nel corso delle attività svolte.

Sono invece previsti protocolli di intesa, tra la Regione e i competenti organi di vertice a livello regionale e della giustizia minorile, nei quali vengono definiti i reciproci impegni per migliorare lo stato di salute della popolazione detenuta.

Sono previste forme di collaborazione, tra enti locali e Regione, su iniziative relative alla formazione professionale negli istituti. Gli accordi di programma tra Regione ed ente locale sono invece lo strumento prescelto per definire le modalità di collaborazione in materia di personale assunto (educatori, mediatori culturali, psicologi, assistenti sociali) dagli enti locali, su specifici finanziamenti erogati dalla Regione, sulla base di piani di intervento elaborati dagli enti locali e le direzioni degli istituti penitenziari. Interkorrono invece delle convenzioni tra Regione e istituti penitenziari, per l'impiego di personale alle dipendenze dei comuni.

In quest'ambito, la legge finanziaria del 2007 (l.r. n. 4/2006 art. 126) prevede lo strumento della convenzione¹⁶, tra enti locali e amministrazioni penitenziarie, per disciplinare interventi mirati a mitigare lo stato di detenzione delle madri con figli di età inferiore a 3 anni, al fine di consentire, l'inserimento di tali soggetti nelle case-famiglia gestite dai comuni, in alternativa alla detenzione in istituti di pena, nonché la frequentazione quotidiana degli asili nido comunali.

La legge di settore prevede una duplice copertura finanziaria, distinguendo tra servizi e interventi di tipo sanitario, per il quali prevede un apposito capitolo di spesa denominato "Finanziamento del servizio sanitario penitenziario regionale", e altri interventi per i quali è previsto un capitolo di spesa denominato "Interventi a sostegno dei diritti dei detenuti nel Lazio".

Il modello che emerge è quello in cui la Regione detiene saldamente le funzioni di programmazione, coordinamento e controllo, senza forme di delega o trasferimento agli enti locali.

Tuttavia, sono previste diverse modalità di collaborazione, in cui la Regione si pone come una sorta di mediatore tra istituti penitenziari ed enti locali, utilizzando varie modalità e strumenti, che vanno dall'accordo di programma, all'intesa, alla convenzione.

¹⁶ L'Ufficio del garante delle persone private della libertà personale è autorizzato a stipulare un'apposita convenzione con i comuni e l'amministrazione penitenziaria.

2.2. Leggi su incentivi e finanziamenti

2.2.1. Anziani soggetti non autosufficienti e disabilità

In quest'ambito è rilevante l'istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza (l.r. n. 20/2006). Il fondo è istituito con il fine di potenziare un sistema protezione sociale garantendo tutela alle persone non autosufficienti e alle loro famiglie.

È riconosciuta alla Regione la programmazione di servizi e interventi, l'individuazione delle fasce della non autosufficienza, la definizione di criteri e modalità per regolare l'accesso alle misure assistenziali. Destinatari del fondo sono il Comune di Roma e i comuni o enti capofila degli ambiti territoriali.

Ai comuni è attribuita la gestione dei servizi e la funzione programmatrice, nell'ambito del piano distrettuale per la non autosufficienza, da adottare con le stesse modalità seguite per l'adozione dei piani di zona distrettuali¹⁷. I comuni sono vincolati, nella stesura del piano, al rispetto delle linee guida indicate dalla Regione (con apposita deliberazione), alla definizione delle quali partecipano le organizzazioni sindacali, la Consulta per i problemi della disabilità e dell'handicap, nonché i soggetti del terzo settore ed enti di confessioni religiose¹⁸, ma non è prevista una rappresentanza diretta degli enti locali. Il piano prevede forme di raccordo con le Asl e altri soggetti pubblici e privati. Si tratta, comunque, di un esercizio di competenza attribuito ai comuni ma fortemente controllato dalla Regione, anche da un punto di vista finanziario. L'attribuzione dei finanziamenti ai comuni capofila e al Comune di Roma, per l'anno successivo, viene infatti subordinata a un rendicontazione sui servizi e gli interventi stessi da presentare alla Regione, pena la mancata erogazione per l'anno successivo.

L'istituzione del fondo per l'autosufficienza presuppone generalmente un modello forte di integrazione sociale e sanitaria. Questo modello integrato presuppone che tutti i soggetti istituzionali (Regione, enti locali, strutture pubbliche, terzo settore e forze sociali), siano chiamati, a vario titolo, a svolgere un ruolo nel sistema integrato dei servizi e degli interventi. Non è un caso che proprio nelle linee guida per l'utilizzazione delle risorse del Fondo, contenute nella delibera di Giunta, relativa ai criteri e alle modalità per la ripartizione delle risorse del fondo (d.g.r. n. 601/2007), venga definito, per la

¹⁷ Di cui all'art. 51 della l.r. n. 38/1996 che rinvia all'art. 27 legge n. 142/1990. La procedura prevista è quella dell'accordo di programma che prevede il consenso unanime del presidente della Regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate. È approvato con atto formale del presidente della Regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione.

¹⁸ Il riferimento è agli organismi elencati nell'art. 1, comma quarto, della legge 328/2000.

prima volta il distretto socio-sanitario. Questo rappresenta la dimensione territoriale in cui vengono organizzate, in maniera integrata, le funzioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali. Tuttavia questo modello integrato sembra coniugarsi con una vocazione ancora fortemente dirigista della Regione che, per esempio, fatica a condividere con gli enti locali la fase decisionale di ripartizione del fondo¹⁹ o le modalità di partecipazione al fondo stesso da parte degli enti locali e di soggetti privati. La determinazione in tal senso è lasciata alla Giunta regionale, mentre per esempio in Toscana²⁰ è disciplinata in parte con la legge e in parte con rinvio ai patti interistituzionali, che determinano il concorso finanziario dei comuni all'alimentazione del fondo.

Sempre nell'ambito delle politiche per gli anziani e soggetti non autosufficienti, la Regione ha esercitato la sua funzione di programmazione in via esclusiva, prevedendo (art. 12 l.r. n. 26/2007, finanziaria 2008) l'adozione (con d.g.r.) di un piano finalizzato alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale²¹. Il piano è finalizzato a finanziare sia interventi e servizi direttamente facenti capo alla Regione, sia agli enti locali. A livello locale sono previsti (d.g.r. n. 1016/2009) piani distrettuali per la lotta della povertà, dell'esclusione sociale e a sostegno delle persone anziane in difficoltà. Questi devono essere approvati con le medesime modalità utilizzate per l'approvazione dei Piani di zona distrettuali, coinvolgendo le organizzazioni sindacali e gli organismi del terzo settore, cooperative sociali e loro consorzi che svolgono sul territorio attività in favore delle persone anziane.

È stato previsto un coinvolgimento delle realtà associative, attraverso la convocazione di una Conferenza straordinaria (entro 31 marzo 2008) denominata "Stati generali degli anziani del Lazio", con la funzione di promuovere un'adeguata partecipazione del mondo degli anziani e delle realtà associative e alla definizione delle politiche regionali di settore.

¹⁹ A titolo di esempio si fa riferimento a scelte diverse, come nel caso della l.r. Puglia n. 2/2010, art. 7. La legge prevede che il riparto del fondo avvenga su criteri indicati dalla Giunta, ma sulla base delle indicazioni fornite dalla Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale. Questo organismo, previsto dall'art. 3 della l.r. 25/2006, è costituito da rappresentanti regionali dell'Anci, dell'Upi, presidenti delle Conferenze dei sindaci.

²⁰ L.r. Toscana n. 66/2008 art. 4.

²¹ Il piano prevede il potenziamento della rete dei servizi dedicati ai soggetti non autosufficienti e anziani, lo sviluppo di un sistema regionale di centri diurni, delle attività domiciliari, forme residenziali alternative di tipo familiare, attività di formazione e informazione, vale a dire un complesso di attività che ricade completamente nella rete di servizi e interventi gestiti dagli enti locali. Il Piano è stato approvato rispettivamente per il 2008 con d.g.r. n.68 e per il 2009 con d.g.r. n. 1016. Le delibere prevedono la ripartizione dei finanziamenti.

La copertura per gli interventi previsti è assicurata tramite l'istituzione di un capitolo denominato "Interventi finalizzati alla lotta alla povertà e alla esclusione sociale".

In quest'ambito emerge un modello accentrato dove lo spazio lasciato agli enti locali risulta piuttosto esiguo a fronte della Regione, che detiene la funzione di programmazione e di gestione dei finanziamenti.

2.2.2. Povertà e inclusione sociale

La Regione ha previsto, l'istituzione del reddito minimo garantito²² per particolari categorie di soggetti indicati dalla normativa, e l'istituzione di un fondo regionale a copertura di tale intervento. La Regione può prevedere ulteriori interventi di sostegno, quali la circolazione gratuita, la fruizione di attività e servizi di carattere culturale, la gratuità di libri di testo scolastici e i contributi per il costo dell'affitto, previa copertura annuale nella legge finanziaria regionale, con l'inserimento di un apposito capitolo di bilancio.

La Regione, tramite la Giunta, d'intesa con le rappresentanze istituzionali degli enti territoriali e, previa consultazione con le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello regionale, con i servizi di integrazione al lavoro dei disabili e con gli organismi dei centri per l'impiego che si occupano delle categorie svantaggiate, definisce i criteri per la formazione delle graduatorie dei beneficiari delle prestazioni (reddito minimo).

L'aspetto più rilevante, dei poteri conferiti alla Regione, è la ripartizione annuale fra le province, del fondo regionale per le prestazioni dirette, sulla base dei criteri indicati nel regolamento. Alla Giunta compete deliberare²³, le indicazioni alle province, sulla base dei criteri indicati dal regolamento. Quest'ultimo²⁴ ha definito:

- i requisiti minimi di uniformità per lo svolgimento delle attività previste dalla legge;
- le modalità di controllo e monitoraggio;
- le misure delle prestazioni dirette, calcolate tenendo conto del criterio di proporzionalità, secondo apposite fasce di reddito;

²² L.r. n. 4/2009, Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati. Il reddito minimo consiste nell'erogazione di una somma di denaro che non può comunque superare i 700 euro annui. I beneficiari di questa misura sono indicati dalla legge in disoccupati, inoccupati, lavoratori precariamente occupati e lavoratori privi di retribuzione.

²³ La deliberazione è assunta acquisito il parere del Comitato istituzionale di cui all'art. 7 l.r. n. 38/98, Organizzazione delle funzioni regionali e locali in materia di politiche attive per il lavoro.

²⁴ R.r. n. 9/2009.

- le modalità di gestione del fondo regionale per il reddito sociale garantito, individuando i criteri di riparto delle risorse da destinare alle province, ai fini dell'erogazione delle prestazioni dirette.

Agli enti locali sono affidate competenze, per lo più di carattere esecutivo, con una discrezionalità molto limitata. Con questi limiti le amministrazioni provinciali e comunali possono, per i soggetti indicati dalla legge regionale, e nei limiti delle proprie competenze e risorse disponibili, prevedere ulteriori interventi.

Alle province compete redigere l'istruttoria delle domande e la graduatoria dei beneficiari delle prestazioni (sulla base dei criteri indicati dalla Giunta) e presentare una relazione annuale sull'utilizzo dei fondi erogati dalla Regione.

Ai comuni (capofila dei distretti socio-sanitari) e ai municipi della città di Roma compete solamente ricevere le domande e trasmetterle al centro per l'impiego competente.

L'attività di controllo e monitoraggio è assicurata, a livello provinciale, tramite la relazione che annualmente le province presentano all'assessorato competente, sull'utilizzo dei fondi erogati dalla Regione. Non è previsto alcun meccanismo sanzionatorio. A livello regionale è prevista una relazione annuale, della Giunta al Consiglio, nella quale devono emergere il numero dei beneficiari, criticità e risultati degli interventi, accompagnata da una analisi costi benefici.

2.2.3. Politiche di genere

La Regione, con la legge n. 16/2009, Norme per il sostegno di azioni di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne, ha previsto la possibilità di finanziare una serie di interventi e iniziative a tre diversi soggetti: comuni singoli associati e i municipi di Roma, organizzazioni del volontariato e cooperative sociali e istituzioni scolastiche. Nel caso degli enti locali e delle organizzazioni del terzo settore, il finanziamento è concesso nella misura non superiore al 60% del costo del progetto. La Regione assicura una funzione di coordinamento, attraverso la Giunta, che definisce i criteri per la redazione dei progetti, la presentazione delle domande, per l'ammissione ed erogazione dei finanziamenti, la rendicontazione e il controllo delle spese sostenute. Per il finanziamento delle iniziative è stato previsto un apposito capitolo, denominato "Contributi per contrastare il fenomeno della violenza sessuale nei confronti delle donne". In questo caso emerge un modello di sussidiarietà orizzontale, in cui gli stessi compiti possono essere svolti indifferentemente dai comuni ma anche da soggetti del terzo settore e istituzioni scolastiche, ognuno sulla base delle specifiche competenze.

La l.r. finanziaria n. 4/2006, affida alla Regione il compito di promuovere politiche di genere, attraverso la creazione di una rete di collegamento tra gli organismi di pari opportunità, l'organizzazione di percorsi formativi in favore dei cittadini, l'inclusione sociale e il monitoraggio delle discriminazioni di genere presenti nelle aziende del Lazio. Per lo svolgimento di questi compiti è prevista la costituzione di un apposito capitolo di bilancio, denominato politiche e strategie di genere e promozione delle pari opportunità, la cui destinazione è deliberata dalla Giunta regionale. Per questi interventi non è previsto alcun esplicito coinvolgimento degli enti locali e di organizzazione del terzo settore.

2.3. Leggi provvedimento

In attuazione della legge n. 54/2006, Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli, è stata emanata una legge sulla mediazione familiare, dichiarata tuttavia parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale, con sent. n. 131/2010, relativamente ai profili che attengono alla creazione della figura professionale del mediatore familiare. Rimangono le norme di principio, relative a un generico impegno della Regione a tutelare la famiglia e promuovere politiche di sostegno alla genitorialità.

Con riferimento agli enti locali, è previsto che il piano di zona dei distretti socio-sanitari, possa prevedere l'istituzione di un centro per la mediazione familiare con compiti di consulenza, ascolto e sostegno ai genitori e di formazione nelle scuole. Il finanziamento è previsto all'interno del fondo per l'attuazione del piano socio-sanitario.

Le legge finanziaria per il 2007 (l.r. n. 4/2006) prevede l'istituzione della Consulta regionale permanente dei consultori familiari. Compiti e composizione sono definiti con delibera di Giunta.

Nell'ambito di questo gruppo di leggi la Regione ha previsto l'istituzione dell'Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali del Lazio (Abecol), al fine di garantire l'ottimale utilizzo di questi beni a fini sociali.

La Regione ha conferito all'Abecol tutte le funzioni relative al coordinamento e collaborazione tra i soggetti istituzionali e sociali interessati alla destinazione, gestione e assegnazione dei beni confiscati. L'Abecol interviene nella fase del sequestro, promuovendo la sottoscrizione di protocolli d'intesa tra Regione e soggetti pubblici competenti, collaborando con l'Osservatorio tecnico-scientifico per la sicurezza e la legalità. Nella fase di confisca definitiva e di destinazione dei beni, in raccordo con i comuni in cui il bene è situato, istruisce le richieste di destinazione dei beni per conto della Regione, svolge una serie di attività di verifica e monitoraggio sull'utilizzo dei beni

e dei finanziamenti, gestisce uno sportello regionale di coordinamento delle iniziative. Nella fase di assegnazione e di utilizzo dei beni confiscati, svolge una funzione propositiva, nei riguardi della Giunta, sull'adozione finale di provvedimenti confiscati, un'azione di monitoraggio sull'utilizzo dei beni e redige un rapporto annuale sui beni sequestrati, confiscati e assegnati nella Regione. Per le spese relative al funzionamento dell'Abecol viene indicato un capitolo di bilancio, già esistente, che cambia denominazione in «oneri connessi al riutilizzo sociale dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata».

2.4. *Leggi finanziarie e di bilancio*

Le leggi finanziarie contengono una serie di disposizioni per lo più relative a finanziamenti o incentivi finalizzati a sostenere specifici interventi, che sembrerebbero privilegiare un modello di sussidiarietà orizzontale. Non sempre emerge con chiarezza chi siano i destinatari dei finanziamenti. Un esempio è il finanziamento (l.r. n. 15/2007 art. 21) della campagna di prevenzione e contrasto dell'alcolismo, dove la Regione «interviene a sostegno delle famiglie, per l'affidamento, ai fini del recupero di soggetti alcolisti, a strutture di comprovata efficienza» o lo stanziamento previsto per promuovere le politiche e le strategie di genere (art. 104 l.r. n. 4/2006).

Nelle leggi finanziarie sono rintracciabili altre due fattispecie in materia di servizi sociali, che appaiono rilevanti sotto il profilo della sussidiarietà orizzontale e verticale:

- il riconoscimento come enti di pubblica utilità, alle comunità territoriali di servizio sociale, alle istituzioni pubbliche e private che svolgono comprovata opera di accoglienza, assistenza, formazione e orientamento scolastico-professionale, a favore di giovani privi di valido supporto socio-familiare (art. 53 l.r. n. 26/2007);
- l'attribuzione al Comune di Roma, sentiti i municipi interessati, del compito di “definire” gli interventi destinati al miglioramento delle condizioni igienico sanitarie dei campi nomadi e di riqualificazione delle aree periferiche ove sono i campi nomadi (art. 46 l.r. n. 31/2008); per questi interventi la Regione ha previsto un apposito capitolo di bilancio.

Vi sono altre forme consociative di gestione o comunque di collaborazione tra Regione ed enti locali, in particolare:

- il finanziamento (previsto dalla Regione) a sostegno di un protocollo d'intesa tra il Comune e la Provincia di Roma e le Ferrovie dello Stato S.p.A., per un polo di solidarietà e di assistenza diurna ai senza fissa dimora presso la stazione Termini di Roma.

- i finanziamenti per lo sviluppo di una rete regionale delle banche del tempo²⁵; verranno definiti con delibera di Giunta gli indirizzi per la costituzione e il funzionamento delle banche del tempo comunali, municipali o sovra comunali.

Un discorso a parte meritano le Ipab, sulle quali la Regione non ha ancora approvato una disciplina di riordino complessivo²⁶. La l.r. n. 15/2007 ha previsto un procedimento di estinzione delle Ipab, che non siano state più in grado di perseguire gli scopi statutari nel triennio precedente al 30 giugno 2007 perché inattive o in situazioni di mancanza di mezzi economici e finanziari. Il regolamento emanato²⁷ prevede l'estinzione, nel caso in cui l'Ipab non risulti titolare di risorse umane, patrimoniali e finanziarie e i rapporti giuridici pendenti. Diversamente, nel caso in cui le Ipab siano titolari di risorse o di rapporti giuridici pendenti, viene individuato, dalla Giunta il destinatario di questi, nel rispetto delle tavole di fondazione, il quale subentra in tutti i rapporti giuridici pendenti. In mancanza di disposizioni specifiche nelle suddette tavole, il destinatario è individuato prioritariamente tra le Ipab aventi finalità analoghe o nel comune in cui ha sede legale l'Ipab estinta. Sebbene ancora non sia stata approvata una disciplina di riordino, non sembra che la strada scelta vada nella direzione di un processo di liberalizzazione²⁸, in cui ciascun soggetto può decidere la natura da assumere.

3. *Considerazioni conclusive*

L'analisi delle disposizioni contenute nelle leggi in materia socio-assistenziale dell'VIII legislatura della Regione Lazio evidenzia, una diversa mo-

²⁵ Anche in attuazione dell'art.7 dello Statuto e dell'art.27 l.53/2000, Disposizioni per il sostegno della maternità e paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città).

²⁶ Il riordino complessivo delle IPAB è previsto dal D.Lgs. n. 207/2001, Riordino del sistema delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della l. 8 novembre 2000, n. 328.

²⁷ R.r. 25 ottobre 2007, n. 12 "Disciplina del procedimento di estinzione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ai sensi dell'articolo 10 della l.r. n. 15/2007".

²⁸ In questo senso la l.r. n. 1/2003 della Lombardia che ha consentito alla Ipab di scegliere la natura giuridica (pubblica o privata) da assumere. Alle Ipab della Regione Lombardia è stato consentito di scegliere tra la forma dell'Azienda pubblica di servizi (Asp) o enti di diritto privato (Fondazioni). Il processo concluso nel 2004 ha evidenziato che su 495 Ipab, 388 hanno scelto la forma del privato sociale «determinando una ulteriore spinta alla depubblicizzazione del sistema complessivo, approfondendo dunque la spinta determinata dall'applicazione della sussidiarietà orizzontale» (in *L. Pesenti, Welfare in Transizione. Le regioni e la sfida della sussidiarietà*, ed. Lavoro, 2005).

dalità di declinare il principio di sussidiarietà. Questo varia a seconda del tipo di legge e dell'ambito disciplinato, sia in senso verticale che orizzontale.

La non sempre delineata ripartizione di compiti e funzioni, fa emergere un modello che formalmente sembra rifarsi al principio di sussidiarietà verticale, ma che in realtà non sempre mette in atto un reale trasferimento o delega di funzioni, essendo frequente il ricorso a forme e strumenti di concertazione o comunque di gestione associata delle funzioni.

Complessivamente tutta la materia è pervasa da due elementi: una vocazione al centralismo della Regione, che emerge con diverse modalità e strumenti, e una ricerca di meccanismi e strumenti di cogestione delle funzioni. La vocazione centralistica della Regione emerge, per esempio, dalla sovrapposizione di compiti e funzioni tra Regione ed enti locali, o ancora dall'utilizzo di finanziamenti strettamente vincolati, dall'esercizio di un'attività di programmazione e pianificazione molto pervasiva, dove lo spazio lasciato agli enti locali appare molto esiguo. Anche il frequente ricorso a organismi compositi, in cui sono rappresentati enti locali, soggetti espressione del mondo dell'associazionismo e del volontariato, appare espressione di una scarsa volontà di trasferire la funzione.

Il ricorso a forme di sussidiarietà orizzontale, si riscontra meno nelle leggi di organizzazione, per esempio, solo nel caso della l.r. n. 2/2009, relativa all'istituzione del centro unico di accesso unico alla disabilità, ove è consentito alle province di avvalersi, tramite convenzioni di soggetti competenti di comprovata esperienza nell'attività di inserimento mirato. Il principio sembra trovare una maggiore applicazione, nel caso di disposizioni relative a forme di incentivazione o finanziamento, dove appare maggiore la propensione della Regione a destinare fondi direttamente a soggetti privati, profit o non profit, accanto agli enti locali, per assicurare determinati servizi e svolgere determinati compiti. Per esempio, nel caso di finanziamenti destinati a sostenere interventi di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne.

Dall'esame del complesso della legislazione emerge pertanto una certa fatica del legislatore nel declinare in modo compiuto il principio di sussidiarietà, sia nella dimensione verticale che in quella orizzontale. Spesso la distribuzione delle funzioni somiglia più a una "dislocazione" operata dalla Regione, piuttosto che un procedimento che si sviluppa dalla sede naturale di una competenza generale. Trova una certa fatica ad affermarsi il ruolo del comune, quale sede naturale delle funzioni in materia socio-assistenziale, che non solo sono spesso fortemente indirizzate dalla Regione ma arrivano a essere cogestite o gestite in parallelo. La Regione detiene fortemente la funzione di programmazione e finanziamento. La prima viene generalmente esercitata attraverso lo strumento del piano approvato dalla Giunta. Lo strumento del piano appare, sempre piuttosto pervasivo della potestà di pianificazione, pur riconosciuta agli enti locali già nella l.r. n. 38/1996:

i Comuni [...] concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e nei programmi dello Stato, della Regione e della Provincia o della città metropolitana nell'area socio assistenziale.

Nel piano vengono spesso elencati criteri e indirizzi che lasciano degli spazi molto esigui alla pianificazione locale.

L'origine di questo quadro normativo disomogeneo trova parziale giustificazione nell'assenza di una legge unica di riferimento sui servizi socio-assistenziali. Il principio di sussidiarietà verticale si declina diversamente, a seconda dello specifico settore, e risulta estremamente complesso identificare un modello unico di riferimento che possa riferirsi all'intera materia. Poteri e funzioni vengono attribuite, ai vari soggetti istituzionali, con una intensità che varia a seconda dello specifico ambito disciplinato o magari dell'orientamento politico prevalente in quel momento.

La mancanza di una legge sull'accreditamento delle strutture socio-assistenziali ha ingessato il pieno sviluppo di un sistema di sussidiarietà orizzontale, lasciando la Regione ferma a una regolamentazione tramite il meccanismo di autorizzazione²⁹. Diversamente, in campo sanitario, la Regione ha scelto il meccanismo dell'accreditamento istituzionale per le strutture sanitarie e socio-sanitarie³⁰, superando il sistema dell'autorizzazione. In questa materia, in cui ha una competenza concorrente, la Regione organizza pertanto il servizio sulla base del principio della sussidiarietà orizzontale. Nel caso dei servizi sociali, materia in cui la Regione ha competenza residuale/esclusiva, il sistema è organizzato sulla base del principio di sussidiarietà verticale, delegando i comuni al rilascio delle autorizzazioni e all'esercizio dei compiti di vigilanza e sanzionatori.

²⁹ L.r. n. 41/2003, Norme in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali e regolamento di attuazione regionale n. 2/2005.

³⁰ Disciplinato con l.r. n. 4/2003 e regolamento di attuazione regionale n. 13/2007.

La sussidiarietà in cifre

Enrico Buglione

1. *Premessa*

Obiettivo principale del capitolo è quello di offrire una valutazione quantitativa della propensione della Regione Lazio a dare concreta attuazione al principio della sussidiarietà verticale, partendo da un'analisi delle spese. Nell'ambito di queste, la tipologia da prendere in esame è indubbiamente quella dei trasferimenti che, nei bilanci delle Regioni a statuto ordinario, rappresentano la componente di gran lunga più rilevante. Ad esempio, in quelli per il 2009, si tratta complessivamente di circa 119 miliardi, cioè del 78% del totale delle uscite di questo livello di governo.

Del totale dei trasferimenti, tuttavia, solo una parte può essere considerata significativa ai fini della ricerca. Infatti, di questo insieme:

- l'1% è costituito da assegnazioni a favore dell'amministrazione centrale per rimborsi di vario tipo;
- il 6%, sono finanziamenti a sostegno delle famiglie e contributi a imprese private volti a incentivare lo sviluppo economico del territorio, quindi interventi che possono comunque essere considerati "diretti" delle Regioni;
- il 77% sono trasferimenti alle Asl, quasi interamente destinati alla gestione sul territorio dell'assistenza sanitaria;
- il 7% sono trasferimenti a enti e aziende controllati dalla Regione o, comunque da pubbliche amministrazioni, trasferimenti che, come i precedenti, indicano il ricorso da parte delle Regioni a forme di amministrazione indiretta delle proprie competenze;
- e solo il 9% da trasferimenti a enti locali, gli unici effettivamente rappresentativi dell'attuazione del principio di sussidiarietà verticale.

L'indagine si concentra, quindi, sui trasferimenti della Regione Lazio agli enti locali (da qui in poi Trel), allo scopo di integrare l'analisi normativa sulla sussidiarietà verticale svolta negli altri capitoli della ricerca. Vengono tuttavia considerati anche i trasferimenti alle Asl (Trasl) e i trasferimenti a enti/aziende controllati (Trea), al fine di mettere in evidenza il ricorso della Regione a forme di amministrazione indiretta.

La valutazione dell'importanza, nel bilancio della Regione Lazio, di entrambi questi aspetti – sussidiarietà verticale e ricorso a forme di amministrazione indiretta – viene innanzitutto effettuata calcolando il peso dei Trel dei Trasl e dei Trea sulle spese complessive (par. 2).

Successivamente l'analisi viene ulteriormente approfondita, sia disaggregando i trasferimenti in correnti e c/capitale per valutarne il peso sulle spese complessive della stessa natura (par. 3), sia articolandoli per materia in modo da evidenziarne l'incidenza sulle spese complessive relative ad ognuna di esse (par. 4).

Gli indicatori così costruiti vengono calcolati per il periodo 2005-2009 e i dati della Regione Lazio sono messi a confronto con quelli relativi all'insieme delle altre Regioni del centro (Toscana, Marche e Umbria) e del complesso delle Regioni ordinarie, utilizzando, come fonte, la banca dati dell'Osservatorio finanziario Regionale dell'Issirfa.

Nel paragrafo 5, viene poi effettuata un'analisi dell'efficienza finanziaria della Regione Lazio nella gestione dei Trel, dei Trea e dei Trasl, relativamente ai dati di competenza per il 2008. Le necessarie informazioni di base, in questo caso, provengono dal consuntivo della Regione, i capitoli del quale sono stati previamente riclassificati dall'Issirfa per questa ricerca, con gli stessi criteri utilizzati per l'Osservatorio finanziario.

Il paragrafo 6, infine, presenta una sintesi dei principali risultati.

2. Sussidiarietà verticale e amministrazione indiretta rispetto alle spese complessive

Nel bilancio 2009 della Regione Lazio, i Trasl (pari a 12,9 miliardi) assorbono il 63,3% delle spese complessive (20,3 miliardi¹), i Trea (1,0 miliardi) il 5,1% e i Trel (1,4 miliardi) il 6,9%.

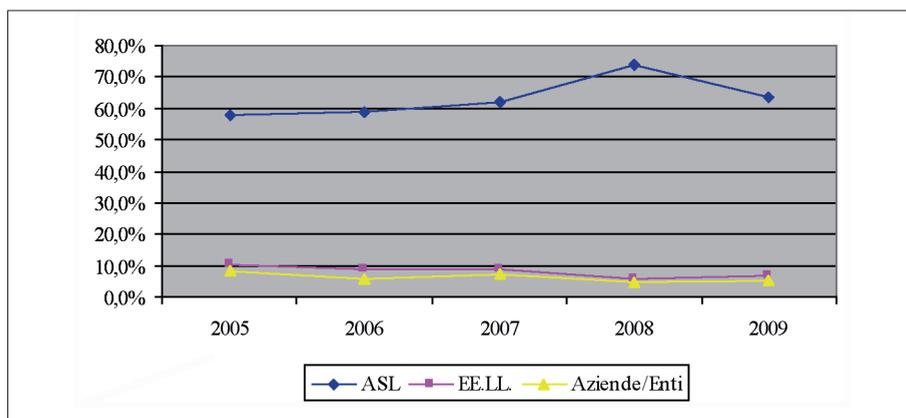
Questi valori percentuali nel periodo 2005-2009 non subiscono variazioni di rilievo, tranne che per i Trasl nel 2008, esercizio nel quale, l'esborso straordinario di risorse per avviare il ripiano del deficit sanitario, fa salire a oltre il 70% la quota del totale spese assorbita da questa voce (cfr. graf. 1).

Di particolare interesse per il tema specifico della ricerca è che, in tutto il periodo considerato, ai Trel sia destinata una quota del totale delle spese superiore a quella dei Trea, ma solo di stretta misura (in genere, non più di due punti²). Nella Regione Lazio, quindi, la propensione alla sussidiarietà verticale (espressa, come si è detto, dai Trel), avrebbe un peso molto simile a

¹ Le spese complessive, per il Lazio e per le altre Regioni, sono sempre qui considerate al netto delle partite giro.

² Solo nel 2006 il divario a favore dei Trel raggiunge i 3 punti.

Grafico 1 - Regione Lazio - Trasferimenti a enti locali, enti/aziende controllate e Asl, in % del totale spese



Fonte: elaborazione su dati tab. 1.

quella per forme di amministrazione indiretta attraverso enti o aziende controllate (espressa dai Trea).

Nel complesso delle Regioni ordinarie e nelle altre Regioni del centro sembra invece manifestarsi una situazione diversa. In tali insiemi, considerando i dati medi per il periodo 2005-2009, si può infatti rilevare non solo una minore incidenza dei Trasl³, ma anche, come risulta dal grafico 2, che il peso dei Trel:

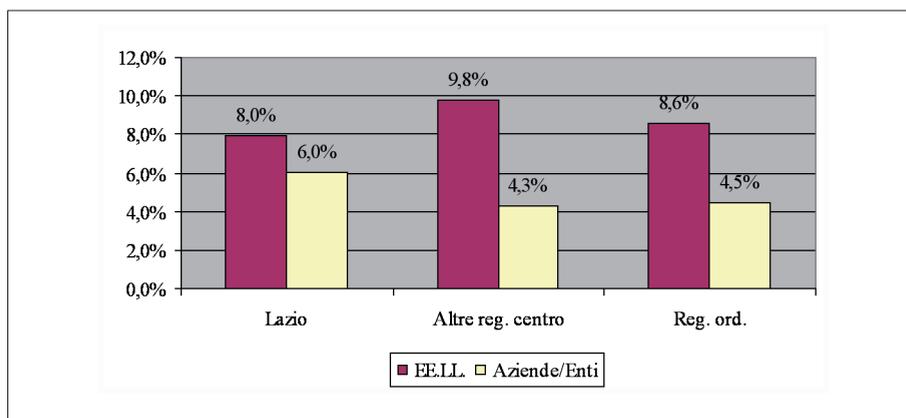
- è tendenzialmente maggiore (soprattutto nelle altre Regioni del centro);
- e che, comunque, ha sempre un valore almeno doppio rispetto a quello relativo all'incidenza dei Trea.

In definitiva, rispetto alle altre Regioni, nel Lazio si manifesterebbe una propensione più contenuta verso la sussidiarietà verticale ed una decisamente più accentuata verso il ricorso a forme di amministrazione indiretta attraverso enti e aziende controllate.

Tale primo risultato, tuttavia, deve essere ulteriormente qualificato distinguendo i trasferimenti in esame e il totale delle spese, in primo luogo in base alla classificazione economica e, poi, in base a quella per materia.

³ L'incidenza dei Trasl sul totale delle spese è pari al 64,3% nel Lazio, al 62,5% nelle altre Regioni del centro ed al 60,2% nel complesso delle Regioni ordinarie.

Grafico 2 - *Regioni a statuto ordinario - Trasf. a enti locali ed enti/aziende controllate, in % del totale spese - Media 2005-2009*



Fonte: elaborazione su dati tab. 1.

2. *Sussidiarietà verticale e amministrazione indiretta nelle spese correnti e per investimenti*

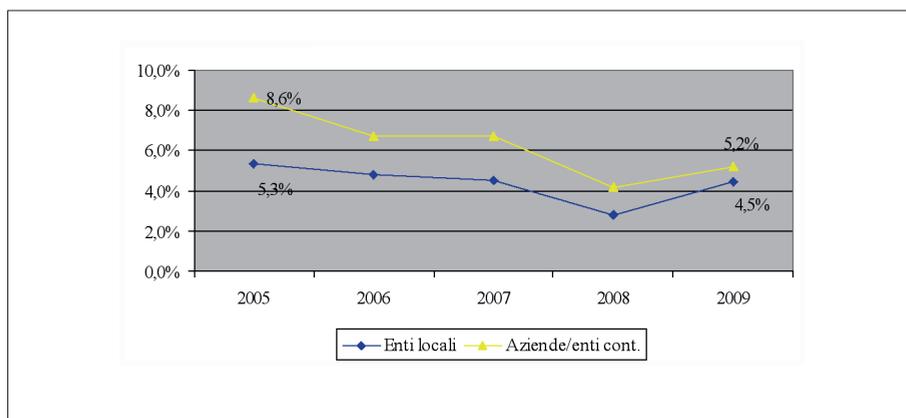
Distinguendo i trasferimenti e le spese complessive in correnti e per investimenti è possibile verificare la propensione della Regione alla sussidiarietà verticale e all'amministrazione indiretta rispetto a ciascuno di questi due aggregati.

Nel Lazio, le spese correnti – rispetto a quelle complessive – risultano ancora più dominate dai Trasf: questi, nel 2009 pari a 12,5 miliardi, assorbono stabilmente tra il 74% e il 79% delle uscite correnti, tranne che nel 2008 dove, a causa degli stanziamenti per il ripiano del deficit sanitario, raggiungono l'86,3%.

Concentrando ora l'attenzione sui Trea e sui Trel è interessante osservare che, nell'ambito delle spese correnti, l'incidenza dei primi sul totale delle spese è più elevata di quella dei secondi. Come si vedrà subito dopo, ciò vale anche per le altre Regioni, ma nel Lazio, almeno all'inizio del periodo considerato, la prevalenza dei Trea è molto accentuata (cfr. graf. 3). Nel corso del tempo, comunque, tale fenomeno tende a ridursi e, nel 2009, l'incidenza dei Trea (ai quali, in questo esercizio, risultano destinati 0,81 miliardi) è superiore a quella dei Trel (0,70 miliardi) per meno di un punto.

Anche a causa della tendenza appena illustrata, prendendo a riferimento i valori medi per il periodo 2005-2009, nell'ambito delle spese correnti e-

Grafico 3 - Regione Lazio - Trasferimenti correnti a enti locali ed enti/aziende controllati in % del totale spese correnti



Fonte: elaborazione su dati tab. 2.

merge, sia per i Trel che per i Trea, una notevole omogeneità di dati tra il Lazio e le altre Regioni (cfr. graf. 4)⁴. Infatti anche in queste ultime:

- l'incidenza dei Trea sul totale delle spese è sempre superiore a quella dei Trel;
- l'incidenza dei Trel è sempre molto prossima al 4%.

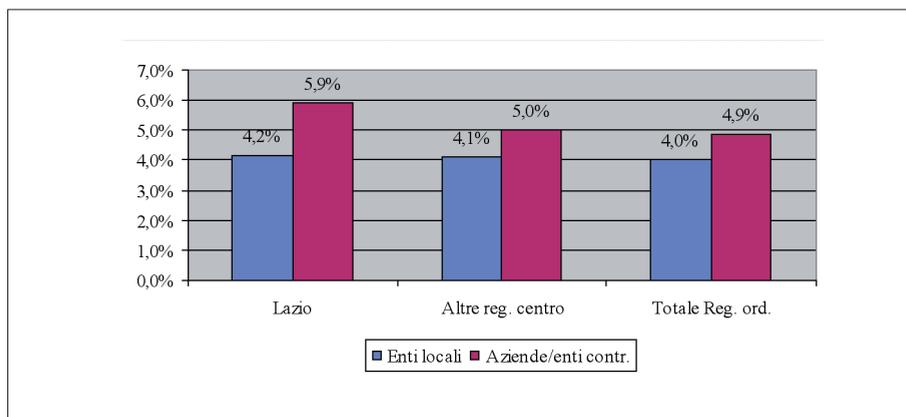
Nel Lazio, tuttavia, il peso dei Trea resta in assoluto il più elevato (5,9%), anche se lo scarto rispetto ai valori riscontrati nelle altre Regioni è pari, al massimo, a un punto percentuale.

Passando alle spese di investimento, bisogna innanzitutto osservare che, nel Lazio, esse hanno subito un ridimensionamento particolarmente consistente: rispetto allo stanziamento per il 2005 (3,5 miliardi) quello per il 2009 (2,0 miliardi) risulta inferiore del 42% a prezzi correnti⁵. Tale taglio si è ovviamente riflesso anche sui trasferimenti in conto capitale, ma ha riguardato soprattutto i Trasl (-70%), e i Trea (-44%), essendo i Trel calati "solo" del 38%. Nel 2009, quindi, il peso di questi ultimi sul totale delle spese di investimento (34,3%) è maggiore rispetto al 2005 (31,9%) e, inoltre, risulta nettamente superiore a quello dei Trasl a partire dal 2006 e a quello dei Trea per l'intero periodo (cfr. graf. 5).

⁴ Del resto, quanto appena affermato vale anche per i Trasl correnti. Rispetto al totale delle spese della stessa natura, la loro incidenza è pari all'80% nel Lazio, come nelle altre Regioni del centro e nel complesso delle Regioni ordinarie.

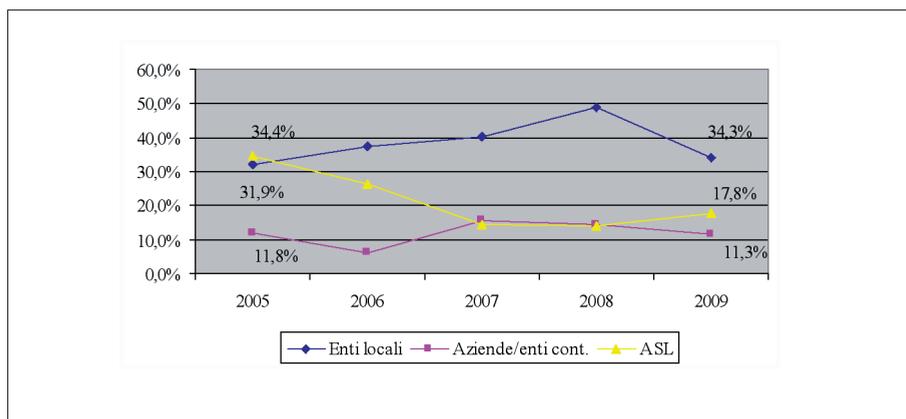
⁵ Nelle altre Regioni del centro il calo è stato del 24% e nel complesso delle Regioni ordinarie del 31% (per i valori assoluti, cfr. tab. 3).

Grafico 4 - *Regioni Ordinarie - Trasferimenti correnti a enti locali ed enti/aziende controllati in % del totale spese correnti - Media 2005-2009*



Fonte: elaborazione su dati tab. 2.

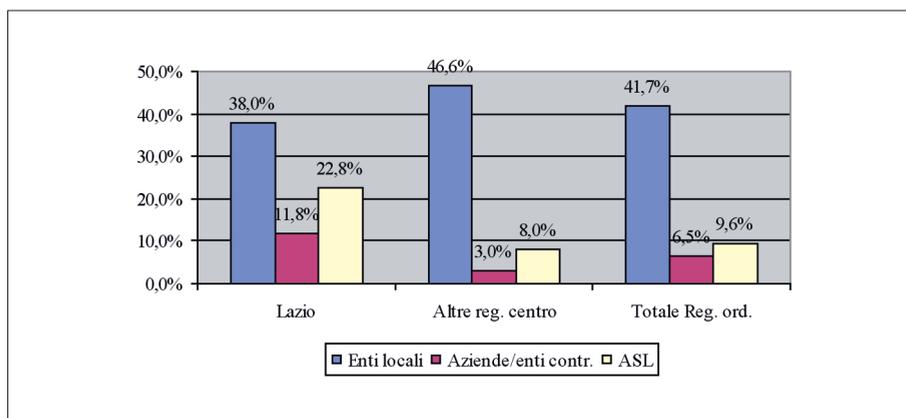
Grafico 5 - *Regione Lazio - Trasferimenti in c/capitale a enti locali ed enti/aziende controllati in % del totale spese per investimenti*



Fonte: elaborazione su dati tab. 3.

Si può dunque affermare che, nel Lazio, per la realizzazione di investimenti si fa ampio ricorso alla sussidiarietà verticale. Il confronto con le altre Regioni mette in evidenza, tuttavia, che ciò vale in generale e soprattutto per quelle del centro diverse dal Lazio, dove l'incidenza dei Trel sul totale delle

Grafico 6 - *Regioni Ordinarie - Trasferimenti in c/capitale a enti locali, enti/aziende controllati e Asl in % del totale spese per investimenti - Media 2005-2009*



Fonte: elaborazione su dati tab. 3.

spese in conto capitale raggiunge circa il 47% (cfr. graf. 6). Deve poi essere sottolineato, per il Lazio, il peso particolarmente elevato dei Trasl, che testimonia lo sforzo effettuato dalla Regione a sostegno degli investimenti in sanità⁶.

3. *Sussidiarietà verticale e amministrazione indiretta nelle spese per materia*

Resta ora da esaminare l'importanza della sussidiarietà verticale e del ricorso a forme di amministrazione indiretta nell'ambito di ognuna delle varie materie di competenza regionale, ai fini di questo capitolo della ricerca articolate come segue:

- istruzione e formazione professionale;
- assistenza sociale;
- sanità;
- trasporti e relative infrastrutture;
- interventi in campo economico;
- territorio (compresa la tutela ambientale e l'edilizia);
- altre e non attribuibili.

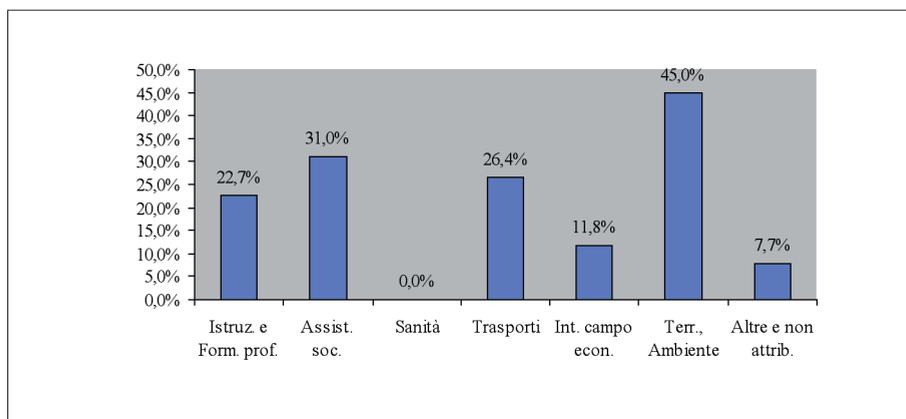
⁶ Nel periodo 2005-2009, la spesa media annua per trasferimenti in c/capitale alle Asl ammonta a 568 milioni, cifra che rappresenta circa il 30% della spesa media annua del complesso delle Regioni ordinarie.

In questo paragrafo ci si concentrerà sui Trel e sui Trea in quanto i Trasl, nel Lazio e nelle altre Regioni, risultano sempre destinati per più del 97% esclusivamente alla materia sanità⁷.

Un quadro sintetico, per il Lazio, dell'incidenza dei Trel e dei Trea sulle spese complessive di ogni materia può essere ottenuto considerando i valori medi per il periodo 2005-2009.

I Trel – e, quindi, la sussidiarietà verticale – hanno un peso significativo in tutte le materie considerate. Prescindendo dalla voce “Altre e non attribuibili”, l'incidenza sul totale delle spese va dall'11,8% per gli “Interventi in campo economico” al 45,0% per la “Tutela del territorio e dell'ambiente”. All'interno di questo intervallo si collocano le materie “Assistenza” (31,0%) e l'“Istruzione e formazione professionale” (22,7%) (cfr. graf. 7) .

Grafico 7 - Regione Lazio - Trasferimenti agli enti locali - Incidenza % sulla spesa complessiva di ogni materia - Media 2005-2009

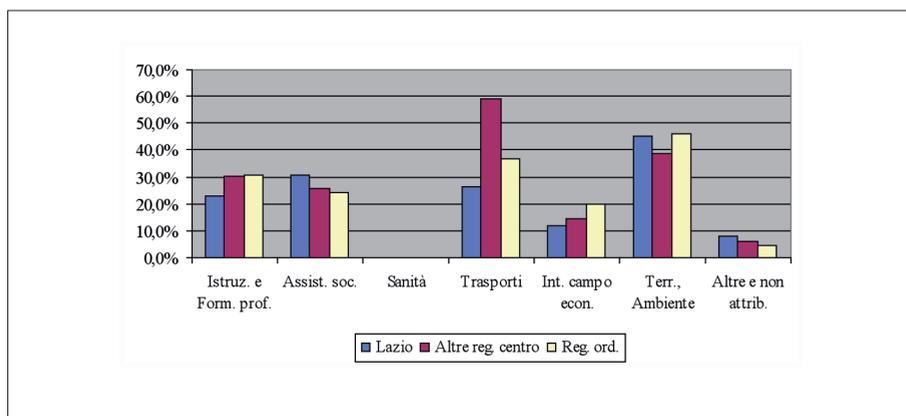


Fonte: elaborazione su dati tabb. 4 e 6.

Per quanto riguarda le altre Regioni, la “Tutela del territorio” resta, come nel Lazio, la materia con il livello di decentramento più elevato, visto che i Trel assorbono la quota maggiore delle spese regionali (tra il 39% e il 45%) (cfr. graf. 8). Fanno eccezione solo le Regioni del centro diverse dal Lazio, dove la materia con il maggior livello di decentramento è quella dei “Tra-

⁷ L'unica altra materia nella quale le Regioni intervengono attraverso le Asl è, di fatto, l'assistenza sociale e, rispetto alle spese complessive di questa materia, i Trasl hanno un peso significativo: il 7% nel Lazio, il 43% nelle altre Regioni del centro e il 52% nel complesso delle Regioni ordinarie.

Grafico 8 - *Regioni ordinarie - Trasferimenti agli enti locali - Incidenza % sulla spesa complessiva di ogni materia - Media 2005-2009*



Fonte: elaborazione su dati tabb. 4 e 6.

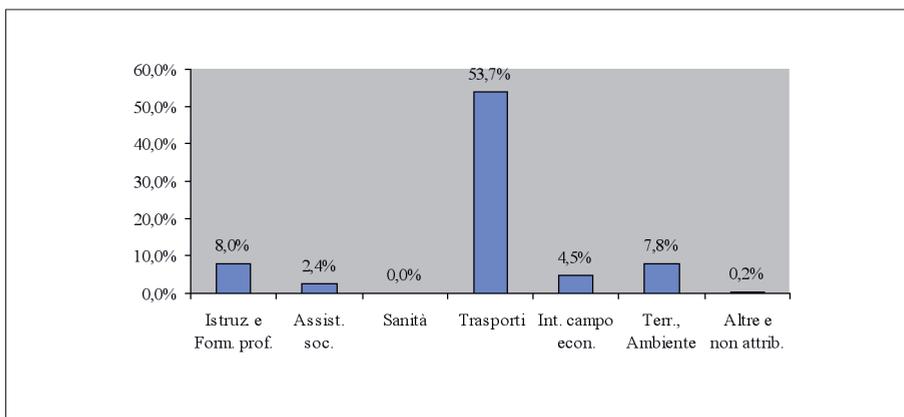
sporti”, i Trel rappresentando circa il 60% del totale delle uscite. Circa le altre materie, nel Lazio il livello di decentramento è:

- inferiore per l’“Istruzione e formazione professionale” e soprattutto per gli “Interventi in campo economico” dove il dato del Lazio (11,8%) è quasi la metà di quello del complesso delle Regioni ordinarie (19,6%);
- e superiore per l’“Assistenza sociale”.

Passando ai Trea, nel Lazio la materia nella quale essi hanno la maggiore importanza sul totale delle spese è quella dei “Trasporti” (53,7%) (cfr. graf. 9). Percentuali significative, ma molto inferiori, si registrano pure per la “Tutela del territorio e dell’ambiente” (7,8%) e per l’“Istruzione e la formazione professionale” (8,0%).

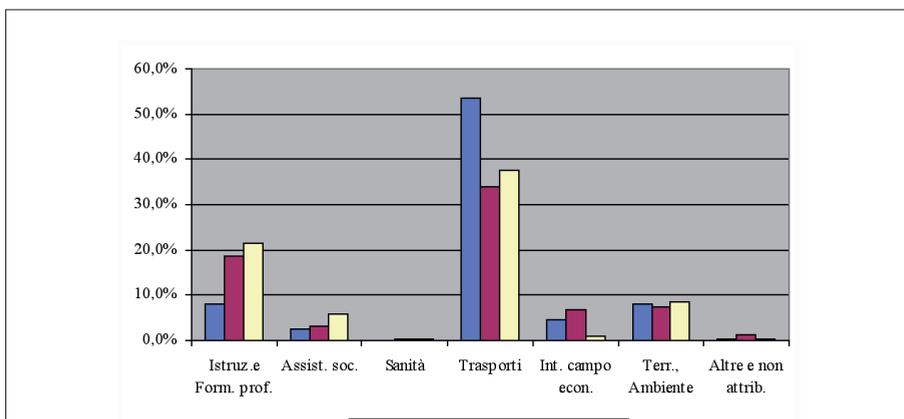
Dal confronto con le altre Regioni, emergono alcune particolarità del Lazio (cfr. graf. 10). Da un lato, in materia “Trasporti”, un peso dei Trea nettamente superiore. Dall’altro, una situazione opposta nella materie “Istruzione e formazione professionale”, dove il dato per il Lazio (8,0%) è pari a meno della metà di quello delle altre Regioni, e “Assistenza” (dove, comunque, gli interventi attraverso enti e aziende diverse dalle Asl è sempre molto contenuto).

Grafico 9 - Regione Lazio - Trasferimenti ad enti/aziende controllati - Incidenza % sulla spesa complessiva di ogni materia - Media 2005-2009



Fonte: elaborazione su dati tabb. 5 e 6.

Grafico 10 - Regioni ordinarie - Trasferimenti ad enti/aziende controllati - Incidenza % sulla spesa complessiva di ogni materia - Media 2005-2009



Fonte: elaborazione su dati tabb. 5 e 6.

5. Previsioni e consuntivo

In questo paragrafo vengono elaborati alcuni semplici indicatori dell'efficienza finanziaria della Regione Lazio nella gestione degli stanziamenti ini-

ziali di competenza relativi ai Trel, Trea e Trasl, utilizzando allo scopo il consuntivo 2008 (l'ultimo disponibile) opportunamente riclassificato.

In particolare, gli indicatori presi a riferimento sono:

- l'Attendibilità delle previsioni iniziali di competenza (Atp), tanto maggiore quanto minore è lo scarto tra stanziamenti definitivi e previsioni iniziali⁸;
- la Capacità di impegno sugli stanziamenti definitivi (Cpi), tanto maggiore quanto maggiore è il valore del rapporto tra impegni e stanziamenti definitivi;
- la Capacità di spesa (Cps), tanto maggiore quanto maggiore è il valore del rapporto tra pagamenti e impegni.

I risultati ottenuti sono sensibilmente diversi a seconda dei destinatari dei trasferimenti e della classificazione economica di volta in volta considerata (cfr. prospetto 1, nel quale i valori particolarmente insoddisfacenti sono contrassegnati da uno sfondo grigio).

Per i Trasl, si riscontra, in generale, un buon livello di efficienza, cosa del resto prevedibile, trattandosi essenzialmente di spese correnti e indifferibili. In definitiva, l'unico dato negativo è quello della Cps relativa ai trasferimenti per investimenti, essendo stato pagato solo l'8% degli impegni.

Prospetto 1 - Regione Lazio - Trasferimenti a enti locali, aziende/enti controllati, Asl - Indicatori di efficienza finanziaria - Anno 2008 - Competenza

Attendibilità delle previsioni iniziali (ATP)			
	TREL	TREA	TRASL
Trasf. correnti	37,5%	-13,2%	-14,0%
Trasf. c/capitale	43,7%	30,4%	7,0%
Capacità di impegno (CPI)			
	TREL	TREA	TRASL
Trasf. correnti	76,4%	82,5%	92,6%
Trasf. c/capitale	55,3%	37,8%	63,7%
Capacità di spesa (CPS)			
	TREL	TREA	TRASL
Trasf. correnti	11,7%	35,0%	91,4%
Trasf. c/capitale	8,4%	12,9%	8,0%

Fonte: elaborazione su dati tab. 7.

⁸ Lo scarto, come risulta dal prospetto, può essere sia positivo che negativo. Nel primo caso gli stanziamenti definitivi sono superiori a quelli iniziali, nel secondo sono inferiori.

Passando ai Trea, l'efficienza della Regione appare buona per i trasferimenti correnti (l'unico dato negativo è quello della Cps, risultando erogato appena il 35% degli impegni). Per trasferimenti in c/capitale, invece, i risultati sono sempre insoddisfacenti (e, in particolare, per la Cps, essendo stato pagato solo il 12,9% degli impegni).

I risultati più problematici, infine, si manifestano per i Trel, essendo in questo caso molto bassa – indipendentemente dal fatto che si tratti di trasferimenti correnti o in c/capitale – non solo la Cps (i pagamenti non risultano mai superiori al 12% degli impegni) ma anche la Atp (lo scarto tra stanziamenti definitivi e previsioni essendo sempre superiore al 37%).

6. Sintesi e conclusioni

Come sottolineato nella premessa, il capitolo offre, relativamente al periodo 2005-2009, una valutazione quantitativa della propensione della Regione Lazio a dare concreta attuazione al principio della sussidiarietà verticale, utilizzando, come indicatore, l'incidenza dei trasferimenti agli enti locali sulle spese della Regione. È stata tuttavia considerata anche la propensione della Regione a utilizzare forme di amministrazione indiretta – un aspetto per molti aspetti collegato al primo – in questo caso misurando l'incidenza sulle spese, sia dei trasferimenti a enti/aziende controllati, sia di quelli alle Asl (valutati a parte per il loro ammontare e perché destinati essenzialmente alla sanità). Inoltre, per rendere l'analisi più significativa, i dati per il Lazio sono stati confrontati con quelli delle altre Regioni del centro e con quelli del complesso delle Regioni ordinarie. Infine, con il consuntivo per il 2008, sono stati costruiti alcuni indicatori dell'efficienza finanziaria della Regione Lazio nella gestione delle varie tipologie di trasferimenti qui prese in esame.

I risultati ottenuti indicano, in primo luogo, una ridotta propensione della Regione al conferimento di funzioni agli enti locali, unitamente a un significativo ricorso a forme di amministrazione indiretta.

Già l'incidenza dei trasferimenti sulle spese complessive mette in evidenza tale situazione: nel Lazio l'incidenza dei trasferimenti agli enti locali (pari all'8%) è leggermente inferiore rispetto alle altre Regioni, ma è decisamente più elevata (almeno di due punti) quella dei trasferimenti alle Asl (pari al 64,3%) e dei trasferimenti a enti/aziende controllate (6,0%).

Differenze più marcate emergono, tuttavia, disaggregando i trasferimenti e le spese complessive in base alla classificazione economica e per materia.

L'analisi in base alla classificazione economica ha messo in evidenza che nel Lazio – come, del resto, nelle altre Regioni – il conferimento di funzioni si manifesta soprattutto nell'ambito delle spese in conto capitale. Proprio su questo versante, tuttavia, il dato per il Lazio (38%) appare particolarmente

modesto (42% nell'insieme delle Regioni ordinarie e 47% nelle altre Regioni del centro).

Passando alla classificazione per materia, un dato comune a tutte le Regioni è il relativamente elevato – e abbastanza uniforme – livello di decentramento delle spese in quella concernente la “Tutela del territorio e dell'ambiente” (circa 45%). Nelle restanti materie, invece, il decentramento nel Lazio (“Trasporti” 26%, “Istruzione” 23%, “Interventi in campo economico” 12%) appare inferiore di almeno dieci punti, con l'unica eccezione dell’“Assistenza sociale”, soprattutto per il fatto che, nelle altre Regioni, una quota significativa delle spese a essa relative viene erogata attraverso le Asl.

Per la sussidiarietà verticale nel Lazio, infine, l'analisi di efficienza evidenzia un ulteriore problema, dato che risultati particolarmente insoddisfacenti sono stati ottenuti proprio per i trasferimenti agli enti locali, non solo per quanto riguarda l'attendibilità delle previsioni iniziali, ma anche per la capacità di spesa, risultando pagato meno del 12% degli impegni.

Per il futuro sembrerebbe dunque opportuno, per il Lazio, migliorare la gestione finanziaria del decentramento di funzioni, ma anche renderlo più consistente, cosa per la quale esistono sicuramente spazi di manovra.

Altrettanto opportuna appare, tuttavia, anche una revisione delle modalità del decentramento. Come risulta dalla lettura dei bilanci e dall'analisi della normativa regionale svolta negli altri capitoli della ricerca, per ora le funzioni decentrate sono finanziate quasi esclusivamente con fondi vincolati a specifici interventi, cosa che sicuramente non tutela l'autonomia di spesa degli enti locali.

Con la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, lo Stato si è impegnato a finanziare le funzioni conferite alle Regioni e agli enti locali con risorse libere – tributi propri e derivati, compartecipazioni a tributi erariali, assegnazioni del fondo perequativo – e solo eccezionalmente con fondi di scopo.

Sembrerebbe dunque logico che anche le Regioni adottino al più presto lo stesso modello per il finanziamento delle funzioni da esse conferite agli enti locali, introducendo forme di compartecipazione alle proprie entrate tributarie – come del resto previsto dalla legge 42, art. 11, comma primo, lett. e) – e fondi a destinazione libera o per grandi materie, il cui ammontare sia programmabile nel tempo e che siano ripartiti sul territorio in base a criteri oggettivi predeterminati.

Un approccio di questo tipo servirebbe sicuramente a rafforzare la fiducia nella Regione da parte degli enti locali e creerebbe le premesse necessarie affinché la Regione stessa possa esercitare le nuove e importanti funzioni in materia di finanza locale attribuite sempre dalla legge n. 42. Bisogna infatti ricordare che alcune di queste – come la possibilità di adattare alle esigenze specifiche del territorio sia il riparto dei fondi perequativi destinati dallo

Stato a comuni e province, sia le regole del patto di stabilità – presuppongono che la Regione riesca a trovare in tempi rapidi accordi con gli enti locali, pena l'intervento sostitutivo del governo centrale.

Naturalmente, la revisione del sistema di finanziamento delle funzioni conferite dalla Regione richiede del tempo. L'amministrazione regionale, tuttavia, può rendere manifesta l'intenzione di procedere in tale direzione, migliorando al più presto la trasparenza dei suoi documenti contabili per quanto concerne le risorse destinate agli enti locali. Ad esempio, potrebbe risultare molto utile allegare al preventivo e al consuntivo alcuni prospetti riepilogativi dei fondi previsti, effettivamente stanziati ed erogati. Tali prospetti dovrebbero essere strutturati in modo da permettere l'analisi economica e funzionale dei finanziamenti a comuni e province, nonché il loro riparto sul territorio, cosa, quest'ultima, attualmente impossibile da ricostruire, ma, come è ovvio, di estrema importanza, soprattutto in vista del profondo riassetto istituzionale e finanziario conseguente al riconoscimento a Roma del ruolo di città capitale, nonché all'eventuale introduzione della omonima città metropolitana.

ALLEGATO STATISTICO

Tabella 1 - *Regioni Ordinarie - Trasferimenti a enti locali, Asl, enti/aziende controllate e spese complessive - Anni 2005-2009 (milioni)*

Trasf. ad enti locali			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
- 2005	1.740	1.803	14.062
- 2006	1.465	1.820	12.270
- 2007	1.552	1.593	11.563
- 2008	1.732	1.298	11.998
- 2009	1.397	1.547	11.113
Trasf. ad ASL			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
- 2005	9.839	9.485	73.868
- 2006	10.006	9.765	77.743
- 2007	10.941	9.954	83.821
- 2008	19.830	11.416	98.529
- 2009	12.902	10.798	91.772
Trasf. ad aziende/enti			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
- 2005	1.418	679	6.295
- 2006	971	581	5.589
- 2007	1.266	661	5.743
- 2008	1.264	712	6.061
- 2009	1.044	890	7.924
Totale Trasferimenti			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
- 2005	12.996	11.967	94.225
- 2006	12.442	12.166	95.602
- 2007	13.759	12.208	101.127
- 2008	22.826	13.426	116.589
- 2009	15.343	13.234	110.809
Totale Spese			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
- 2005	16.952	15.480	130.773
- 2006	16.963	15.670	130.028
- 2007	17.629	16.074	136.896
- 2008	26.838	17.438	156.107
- 2009	20.377	17.649	153.797

Fonte: Issirfa-Cnr, *Osservatorio Finanziario Regionale*, Franco Angeli, anni vari.

Tabella 2 - *Regioni ordinarie - Trasferimenti correnti a enti locali ed enti/aziende controllate e totale spese correnti - Anni 2005-2009 (milioni)*

Trasf. ad enti locali			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
2005	620	505	4.326
2006	584	575	4.277
2007	614	461	3.940
2008	628	424	4.198
2009	701	614	4.189
Trasf. Corr. ad ASL			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
2005	8.630	9.293	71.515
2006	9.385	9.505	75.834
2007	10.608	9.853	82.069
2008	19.513	11.177	96.901
2009	12.541	10.653	90.229
Trasf. ad enti/aziende controllate			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
2005	1.003	566	4.703
2006	827	510	4.391
2007	906	588	4.614
2008	939	686	4.809
2009	814	819	6.891
Totale Spese correnti			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
2005	11.619	11.609	90.816
2006	12.267	11.854	94.894
2007	13.522	12.352	101.375
2008	22.598	13.686	117.391
2009	15.699	13.504	112.682

Fonte: Issirfa-Cnr, *Osservatorio Finanziario Regionale*, Franco Angeli, anni vari.

Tabella 3 - *Regioni Ordinarie - Trasferimenti in c/capitale a enti locali ed enti/aziende controllati e totale spese per investimenti - Anni 2005-2009 (milioni)*

Trasf. ad enti locali			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
2005	1.120	1.298	9.736
2006	881	1.246	7.993
2007	938	1.132	7.623
2008	1.104	875	7.801
2009	695	932	6.924
Trasf. ad ASL			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
2005	1.209	192	2.354
2006	621	260	1.909
2007	333	102	1.752
2008	317	239	1.628
2009	361	145	1.543
Trasf. ad enti/aziende controllate			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
2005	414	113	1.592
2006	145	70	1.198
2007	361	74	1.129
2008	324	26	1.252
2009	230	71	1.033
Totale Spese investimento			
Anni	Lazio	Altre reg. centro	Totale Reg. ord.
2005	3.508	2.850	25.429
2006	2.360	2.473	19.546
2007	2.318	2.157	16.676
2008	2.256	2.122	16.949
2009	2.030	2.160	17.432

Fonte: Issirfa-Cnr, *Osservatorio Finanziario Regionale*, Franco Angeli, anni vari.

Tabella 4 - *Regioni ordinarie - Trasferimenti agli enti locali, per materia - Anni 2005-2009 (milioni)*

Istruzione e formazione professionale				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		167	204	1.646
2006		159	192	1.794
2007		216	80	1.173
2008		208	67	1.316
2009		184	164	1.615
Assistenza sociale				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		132	74	1.151
2006		95	77	786
2007		106	72	908
2008		107	68	840
2009		135	98	975
Sanità				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		1	29	51
2006		1	11	20
2007		21	9	52
2008		1	3	31
2009		1	4	39
Trasporti				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		398	701	3.567
2006		401	646	3.363
2007		524	789	3.770
2008		522	611	4.085
2009		538	740	3.132
Interventi campo economico				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		166	144	1.501
2006		144	154	1.466
2007		108	83	991
2008		85	67	1.051
2009		77	99	970
Territorio, tutela ambientale, edilizia				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		728	480	5.000
2006		564	577	3.996
2007		479	448	3.684
2008		678	369	3.433
2009		313	328	3.029

Altre e non attribuibili				
ANNI	Lazio	Altre reg.	Centro	Totale reg. ordinarie
2005		147	170	1.145
2006		101	163	845
2007		99	112	985
2008		132	113	1.242
2009		149	114	1.354
Totale				
ANNI	Lazio	Altre reg.	Centro	Totale reg. ordinarie
2005		1.740	1.803	14.062
2006		1.465	1.820	12.270
2007		1.552	1.593	11.563
2008		1.732	1.298	11.998
2009		1.397	1.547	11.113

Fonte: Issirfa-Cnr, *Osservatorio Finanziario Regionale*, Franco Angeli, anni vari.

Tabella 5 - *Regioni ordinarie - Trasferimenti a enti/aziende controllati, per materia - Anni 2005-2009 (milioni)*

Istruzione e formazione professionale				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		69	63	1.276
2006		67	82	1.097
2007		60	78	787
2008		68	83	1.111
2009		68	128	965
Assistenza sociale				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		6	13	213
2006		5	7	214
2007		4	6	199
2008		8	8	235
2009		23	12	255
Sanità				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		7	25	123
2006		4	29	141
2007		2	31	119
2008		2	16	152
2009		2	108	236
Trasporti				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		1.273	406	3.600
2006		800	316	2.882
2007		1.008	376	3.398
2008		995	439	3.283
2009		774	466	5.231
Interventi campo economico				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		35	49	442
2006		55	47	392
2007		54	63	429
2008		36	47	373
2009		42	52	392
Territorio, tutela ambientale, edilizia				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		24	91	500
2006		37	73	743
2007		134	74	722
2008		153	89	821
2009		134	95	763

Altre e non attribuibili				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		3	32	140
2006		5	27	119
2007		5	34	90
2008		2	29	86
2009		1	29	82
Totale				
ANNI	Lazio	Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie	
2005		1.418	679	6.295
2006		971	581	5.589
2007		1.266	661	5.743
2008		1.264	712	6.061
2009		1.044	890	7.924

Fonte: Issirfa-Cnr, *Osservatorio Finanziario Regionale*, Franco Angeli, anni vari.

Tabella 6 - Regioni ordinarie - Spese complessive, per materia - Anni 2005-2009 (milioni)

Istruzione e addestramento professionale				
ANNI	Lazio	Altre reg.	Centro	Totale reg. ordinarie
2005		1.004	516	5.449
2006		827	539	5.040
2007		776	335	3.593
2008		634	391	4.702
2009		882	551	5.545
Assistenza sociale				
ANNI	Lazio	Altre reg.	Centro	Totale reg. ordinarie
2005		330	188	3.576
2006		326	169	3.316
2007		390	204	3.609
2008		458	444	4.089
2009		353	517	4.402
Sanità				
ANNI	Lazio	Altre reg.	Centro	Totale reg. ordinarie
2005		9.965	9.590	74.083
2006		10.122	9.886	77.549
2007		10.996	10.187	83.816
2008		20.187	11.392	98.164
2009		13.303	10.825	91.170
Trasporti				
ANNI	Lazio	Altre reg.	Centro	Totale reg. ordinarie
2005		1.959	1.219	10.327
2006		1.421	1.030	8.473
2007		1.867	1.260	9.753
2008		2.043	1.098	10.186
2009		1.740	1.285	10.205
Interventi campo economico				
ANNI	Lazio	Altre reg.	Centro	Totale reg. ordinarie
2005		1.092	921	7.128
2006		1.046	824	6.551
2007		964	637	5.275
2008		764	738	5.420
2009		1.046	740	6.098
Territorio, tutela ambientale, edilizia				
ANNI	Lazio	Altre reg.	Centro	Totale reg. ordinarie
2005		1.298	1.198	9.233
2006		1.217	1.155	8.209
2007		1.122	1.105	7.671
2008		1.332	1.095	7.827
2009		1.172	1.131	8.590

Altre e non attribuibili				
ANNI	Lazio		Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie
2005		1.305	1.848	20.977
2006		2.003	2.066	20.890
2007		1.514	2.348	23.179
2008		1.420	2.282	25.720
2009		1.881	2.600	27.787
Totale				
ANNI	Lazio		Altre reg. Centro	Totale reg. ordinarie
2005		16.952	15.480	130.773
2006		16.963	15.670	130.028
2007		17.629	16.074	136.896
2008		26.838	17.438	156.107
2009		20.377	17.649	153.797

Fonte: Issirfa-Cnr, *Ossevatorio Finanziario Regionale*, Franco Angeli, anni vari.

Tabella 7 - Regione Lazio - Trasferimenti a enti locali, enti/aziende controllati, Asl - Previsioni iniziali e definitive, Impegni, Pagamenti - Competenza 2008 (v.a. in milioni)

Totale trasferimenti a:			
	Enti locali	Aziende/enti	ASL
Previsioni iniziali	1.732	1.264	19.830
Previsioni definitive	2.450	1.238	17.125
Impegni	1.536	833	15.755
Pagamenti	151	256	14.217
Trasferimenti correnti a:			
	Enti locali	Aziende/enti	ASL
Previsioni iniziali	628	939	19.513
Previsioni definitive	863	815	16.786
Impegni	659	673	15.539
Pagamenti	77	235	14.200
Trasferimenti c/capitale a:			
	Enti locali	Aziende/enti	ASL
Previsioni iniziali	1.104	324	317
Previsioni definitive	1.587	423	339
Impegni	877	160	216
Pagamenti	74	21	17

Fonte: ns. elaborazione su Rendiconto 2008 della Regione Lazio.

Sintesi del rapporto e considerazioni conclusive

Antonio Ferrara - Alessandro Sterpa

Dallo studio che abbiamo realizzato si evince un quadro dell'attuazione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento regionale caratterizzato da un sostanziale immobilismo delle funzioni amministrative e da una declinazione del principio di sussidiarietà non tanto in termini di spostamento delle funzioni amministrative e regolamentari, quanto, piuttosto in termini di coinvolgimento (a vario titolo) del sistema degli enti locali nell'esercizio delle competenze regolamentari e amministrative regionali (pareri, accordi, partecipazione alla definizione delle scelte).

Si tratta di un fenomeno che lungi dall'esaurirsi nell'esperienza laziale appare invece la conferma di un più generale trasformarsi dell'operatività del principio di sussidiarietà in termini di "modalità di esercizio della funzione" più che in termini di spostamento (verso il basso) di competenze.

La classe politica regionale appare ancora troppo gelosa delle proprie competenze anche perché esse permettono di porre in essere, a differenza della più ampia e generale legislazione, misure di intervento diretto e più puntuale sul tessuto sociale regionale che, ricordiamolo, esprime i propri eletti in gran parte (a eccezione del listino regionale legato al presidente) con il voto di preferenza.

Da questo punto di vista, gli enti regionali (in forma differenziata) sottraggono alla rete degli enti locali competenze a essi conferibili ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, in particolare in materia di turismo, sport, difesa del suolo e ambiente.

Lo strumento legislativo principale in materia di sussidiarietà, ossia la l.r. n. 14 del 1999, adottata quando era vigente l'originario dettato costituzionale, appare superata e, anzi, rischia di essere fuorviante per l'amministrazione regionale. Essa necessita di un repentino e ordinato aggiornamento attraverso l'adozione di una nuova legge generale di conferimento delle funzioni regolamentari e amministrative regionali al sistema degli enti locali laziali.

Appare evidente che questo percorso non può non risentire della contestuale discussione nazionale relativa all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (federalismo fiscale) attraverso la delega contenuta nella legge n. 42 del 2009 e all'adozione della Carta delle autonomie in fase di approvazione

in Parlamento. In particolare, la definizione dei fabbisogni standard e del costo standard delle funzioni costituirà un inevitabile elemento di condizionamento dell'applicazione del principio di sussidiarietà a livello regionale.

Occorre senza dubbio evitare il rischio, già peraltro evidenziato in dottrina, di un neocentralismo regionalista che vanifichi la valorizzazione dell'autonomia locale della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Le azioni normative possibili in questo quadro appaiono essere:

- aggiornamento della legge n. 14 del 1999 e del complessivo sistema di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali del Lazio attraverso l'utilizzo degli strumenti tipici della semplificazione normativa (testi unici e codici di settore);
- costruzione di un sistema di razionalizzazione della dimensione territoriale e demografica dei comuni laziali con incentivi all'impiego delle forme tipiche dell'esercizio associato delle funzioni.

Con riguardo al primo punto, è opportuno che la Regione ponga presto mano alla vigente disciplina inerente le funzioni amministrative degli enti locali laziali alla luce del fatto che il testo costituzionale vigente, diversamente da quello del 1999, unitamente alle novità legislative statali, hanno reso disponibili al legislatore regionale nuovi spazi legislativi.

Il sistema combinato degli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione prevede un sistema di relazioni e divisione dei compiti tra lo Stato e le Regioni tale per cui la Regione dovrebbe spogliarsi del più possibile numero di funzioni amministrative per svolgere il proprio ruolo di legislatore.

Ovviamente, la riforma delle funzioni amministrative conferite dalla Regione agli enti locali dovrà tenere in considerazione gli attuali sviluppi legislativi statali (in particolare la legge n. 42 del 2009). Con l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, infatti, lo Stato sta anche – necessariamente – definendo (pur in via provvisoria in attesa della Carta delle autonomie) le funzioni fondamentali di comuni e province al fine di definirne anche i costi standard e quantificare il fabbisogno finanziario di tali enti territoriali (d.lgs. n. 216 del 2010).

Sarebbe auspicabile che, per aumentare il grado omogeneità e coerenza della legislazione, nonché di certezza per le amministrazioni locali, il conferimento avvenga per settori o ambiti omogenei di materie sul modello di quanto già accaduto in sede nazionale (d.P.R. n. 616/77 e legge n. 59 del 1997 e succ. modifiche e decreti legislativi attuativi dal n. 112 del 1998 in poi). A tal fine, anche alla luce delle scelte compiute in questo senso in altre Regioni, sarebbe opportuno adottare codici di settore o testi unici in determinate materie di modo da addivenire anche a una semplificazione delle norme vigenti; norme che saranno assunte a base dell'attività degli enti locali laziali con un maggior grado di prevedibilità, omogeneità e senza incorrere in vizi di legittimità.

Implementando quanto già sta facendo il legislatore statale (legge n. 122 del 2010), il legislatore regionale dovrebbe incentivare e obbligare forme di

esercizio associato delle funzioni amministrative nelle materie regionali di modo da incentivare le unioni tra comuni e la costituzione di consorzi e convenzioni artt. 30 e 31 del d.lgs. n. 267 del 2000). Forme di incentivazione della collaborazione orizzontale tra gli enti territoriali possono essere previste anche per le province del Lazio.

Misure di questo tipo permetterebbero un rafforzamento della dimensione territoriale e demografica degli enti e, quindi, fornirebbero al tessuto degli enti locali territoriali una maggiore capacità di ricevere il carico delle funzioni amministrative ora regionali.

L'attività che la Regione è chiamata a svolgere (attraverso il Cal) di definizione dei distretti ottimali di comuni per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali costituirà, da questo punto di vista, la base di ragionamento per il conferimento anche delle funzioni regionali. Anche perché, le funzioni assunte fondamentali sia dal d.lgs. sui fabbisogni standard degli enti che dalla legge n. 42 del 2001 (che è ripresa dalla legge n. 122/2010) sono davvero rilevanti e confinanti o collegate con molte delle funzioni amministrative conferibili agli enti locali dalle rispettive Regioni.

Per i comuni si tratta delle

1) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42; 2) le funzioni di polizia locale; 3) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; 4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; 5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; 6) le funzioni del settore sociale.

Per le province, invece, sono funzioni fondamentali:

1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42; 2) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; 3) le funzioni nel campo dei trasporti; 4) le funzioni riguardanti la gestione del territorio; 5) le funzioni nel campo della tutela ambientale; 6) le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

La decisione statale di obbligare i comuni all'esercizio associato delle funzioni e l'attuazione del federalismo fiscale disegnano, per la Regione Lazio, un favorevole scenario nel quale poter avanzare un'azione di conferimento delle funzioni amministrative regionali al sistema degli enti locali.

Finito di stampare nel mese di settembre 2011
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)