

Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

Tanja Cerruti

REGIONI E INDIRIZZO POLITICO: UN ITINERARIO TORMENTATO

LE SCELTE IN MATERIA DI ISTRUZIONE E ASSISTENZA SOCIALE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

Edizioni Scientifiche Italiane





Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Torino

15/2020

Comitato scientifico delle Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza

Raffaele Caterina (coordinatore), Alessandra Algostino, Roberto Cavallo Perin, Elena D'Alessandro, Paolo Gallo, Enrico Grosso, Michele Graziadei, Edoardo Greppi, Daniela Izzi, Pier Giuseppe Monateri, Ugo Pagallo, Anna Maria Poggi, Michele Rosboch, Dario Tosi, Michele Vellano, Ilaria Zuanazzi.

Tanja Cerruti

Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato

Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO

Edizioni
Scientifiche
Italiane

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo di un finanziamento del Dipartimento di Eccellenza 'Filosofia e Scienze dell'Educazione', Università di Torino e di altri fondi di ricerca del medesimo Dipartimento.





Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto a un processo di referaggio anonimo, nel rispetto dell'anonimato sia dell'Autore sia dei revisori (*double blind peer review*). La valutazione è stata affidata a esperti del tema trattato, designati dal Comitato Scientifico della Collana in conformità al Regolamento delle pubblicazioni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

Cerruti, Tanja
Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato
Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale
Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino - 15/2020
Napoli-Torino: Edizioni Scientifiche Italiane - Università degli Studi di Torino

© 2020 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.
80121 Napoli, via Chiatamone 7
www.edizioniesi.it
info@edizioniesi.it

© 2020 Università degli Studi di Torino
10124 Torino, Via Verdi 8
www.collane.unito.it/oa/
openaccess@unito.it

pp. XII+484; 24 cm
ISBN 978-88-495-4416-9

ISBN 9788875901745

Prima edizione: ottobre 2020



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale Non opere derivate 4.0 Internazionale

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

ad Antonello
a Daniele, Marianna e Giorgio

Sommario

Considerazioni introduttive 1

Parte I

Regioni e indirizzo politico. Un quadro generale

Capitolo I

Il primo ventennio delle Regioni ordinarie

1. Regioni e indirizzo politico 11
2. La tardiva e difficoltosa attuazione delle Regioni e i dibattiti che l'hanno caratterizzata 13
3. L'esercizio della potestà legislativa 19
   - 3.1. La potestà legislativa, anche, debolmente, come manifestazione dell'indirizzo politico 19
   - 3.2. Il riparto di materie 21
   - 3.3. La distinzione fra normativa di principio e di dettaglio 25
   - 3.4. La legislazione regionale 29
   - 3.5. Considerazioni (pure di segno positivo) sull'attività legislativa delle Regioni 31
4. Le funzioni amministrative fra indirizzo politico statale e autonomia regionale 35
   - 4.1. Il dibattito in Assemblea costituente e le disposizioni costituzionali 35
   - 4.2. Il primo decentramento e i suoi limiti 38
   - 4.3. La funzione di indirizzo e coordinamento 41
   - 4.4. Il secondo decentramento 46
   - 4.5. Considerazioni sull'esercizio delle funzioni amministrative 48
5. Il nodo dell'autonomia finanziaria e le strettoie per l'indirizzo politico regionale 51
   - 5.1. La configurazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e gli interventi di attuazione 51

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

5.2. Le entrate regionali 52
5.3. L'autonomia di spesa 56
5.4. Considerazioni sulla finanza regionale 60
6. Gli statuti regionali come spiragli per la manifestazione dell'indirizzo politico da parte delle Regioni 62
6.1. L'approvazione 62
6.2. Le scelte istituzionali degli Statuti 63
7. La difficoltosa affermazione dei sistemi politici regionali 70
8. Gli interventi della Corte costituzionale 74
9. I "bilanci della salute" delle Regioni italiane: note dolenti ma anche di speranza 80
9.1. Regioni politiche o Regioni amministrative? 80
9.2. I singoli aspetti dell'attività regionale 82
9.3. I bilanci di fine legislatura 86
9.4. Le valutazioni di segno positivo e gli auspici per il futuro 91

CAPITOLO II

Dalla stagione delle "grandi riforme" alle spinte alla differenziazione

1. I "ripensamenti" e le riforme degli anni Novanta 95
2. Le revisioni costituzionali del 1999-2001 103
3. Gli statuti regionali di seconda generazione 107
3.1. I limiti alla potestà statutaria 107
3.2. I contenuti dei nuovi statuti: la forma di governo regionale e il suo ridimensionamento ad opera della Corte costituzionale 110
3.3. Gli altri contenuti 116
4. La potestà legislativa 123
4.1. Potestà legislativa e indirizzo politico 123
4.2. Il nuovo riparto per materie 124
4.3. Il ruolo della Corte costituzionale 130
4.4. Prime valutazioni 134
5. Le funzioni amministrative 136
5.1. Le riforme del sistema amministrativo 136
5.2. L'intreccio di competenze normative nella disciplina delle funzioni amministrative e i tentativi di riordino dello Stato 140
5.3. La disciplina delle forme associative e il potere sostitutivo 148
6. La perdurante visione riduttiva dell'autonomia finanziaria 153
6.1. La portata innovativa dell'art. 119 Cost. post riforma 153
6.2. L'autonomia di entrata 154
6.3. L'autonomia di spesa, nelle maglie della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica 157

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

6.4. La legge di attuazione dell'art. 119 Cost. 159
6.5. La riforma costituzionale del 2012 162
7. L'attività a rilevanza esterna delle Regioni 167
8. Gli interventi della Corte costituzionale sulla "natura" delle Regioni 173
8.1. Le prime reazioni sui «Parlamenti» e i «deputati» regionali 173
8.2. La ripresa della dicotomia fra autonomia e sovranità 177
8.3. L'inevitabile richiamo delle esigenze unitarie di fronte alle sfide del secessionismo 182
9. I bilanci post riforma 185
9.1. La delusione del primo decennio 185
9.2. Alla ricerca di nuove (o vecchie?) soluzioni 190
9.3. Guardando avanti 195

Parte II

Regioni, indirizzo politico e tutela dei diritti sociali

Capitolo III

Regioni, indirizzo politico e tutela dei diritti sociali: alcune sintetiche premesse

1. Regioni ordinarie e indirizzo politico dopo la revisione costituzionale del 2001: delimitazione dell'ambito dell'indagine 201
2. Autonomie territoriali e diritti sociali. Gli statuti regionali 202
3. Il diritto all'istruzione e all'assistenza sociale nella legislazione regionale 210

Capitolo IV

Le scelte delle Regioni in materia di istruzione

1. L'istruzione fra Stato e Regioni 215
1.1. Il riparto di competenze 215
1.2. Gli interventi della Corte costituzionale 218
2. La legislazione regionale: le leggi "di sistema" 226
2.1. Le Regioni "pioniere", Toscana ed Emilia-Romagna 226
2.2. Le scelte delle altre Regioni 233
3. L'assistenza scolastica non universitaria 238
4. Il diritto allo studio universitario 248
4.1. La normativa regionale pre-riforma 248
4.2. Gli aspetti di carattere organizzativo 252
4.3. La tutela del diritto allo studio universitario 258

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

5. L'istruzione e formazione professionale e la formazione professionale 261
5.1. La disciplina statale 261
5.2. La legislazione regionale 267
6. I servizi per la prima infanzia 274
6.1. L'evoluzione normativa in materia di servizi per la prima infanzia: un primo quadro d'insieme 274
6.2. Gli interventi della Corte costituzionale e le innovazioni introdotte dalla c.d. "buona scuola" 277
6.3. La normativa regionale 280
7. Istruzione e indirizzo politico regionale: prime riflessioni 285

Capitolo V
Le scelte delle Regioni in riferimento all'assistenza sociale

1. L'evoluzione della disciplina normativa italiana in materia di servizi sociali e il contributo della giurisprudenza costituzionale al riparto delle competenze: un quadro orientativo 291
2. Gli interventi normativi regionali 298
3. Gli aspetti di carattere organizzativo: la programmazione 302
3.1. Il rilievo della programmazione sociale nell'impianto organizzativo regionale 302
3.2. Le forme di integrazione socio-sanitaria nella programmazione 302
3.3. La partecipazione alla programmazione regionale 309
4. La gestione dei servizi 314
4.1. L'individuazione degli ambiti territoriali e la gestione associata 314
4.2. L'integrazione con i servizi sanitari 315
4.3. Le risorse finanziarie 319
4.4. La configurazione dei rapporti fra enti pubblici e soggetti privati 320
4.5. Le previsioni normative sul principio di sussidiarietà orizzontale 324
5. I soggetti del Terzo settore 329
5.1. I soggetti del Terzo settore nella legislazione statale 329
5.2. I soggetti del Terzo settore nelle leggi di sistema regionali 333
5.3. La trasformazione delle IPAB 337
5.4. Le Aziende pubbliche di Servizi alla Persona 341
5.5. Le cooperative sociali 345
5.6. Le associazioni di volontariato 350
5.7. Le associazioni di promozione sociale 353
5.8. Il servizio civile 357
6. I destinatari dei servizi sociali 360

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

6.1. L'individuazione dei destinatari fra aperture e restrizioni 360
6.2. Carte dei diritti e Carte dei servizi 368
7. I LIVEAS 369
8. I settori di intervento 372
8.1. La centralità della famiglia nelle politiche sociali 372
8.2. Gli interventi in materia di disabilità e non autosufficienza 378
8.3. Le forme di aiuto domiciliare alle famiglie in difficoltà 384
8.4. Le politiche per l'invecchiamento attivo 386
8.5. Le politiche per i giovani 389
8.6. Gli interventi a tutela delle donne vittime di violenza e sulle persone detenute 397
8.7. Regioni e cittadini stranieri 401
8.8. Le misure a sostegno della povertà 409
8.9. La lotta agli sprechi e il gioco d'azzardo 415
9. Assistenza sociale e indirizzo politico regionale: alcune riflessioni 420

Riflessioni conclusive 429

Bibliografia 435

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Considerazioni introduttive

L'introduzione di un livello di governo intermedio fra lo Stato e gli enti locali, salutato in seno alla stessa Assemblea costituente come uno degli elementi più innovativi della Costituzione[1], può essere ricondotta a due ordini di ragioni, nel quadro di una prospettiva di profonda riorganizzazione della struttura del nuovo Stato repubblicano. Il primo ordine di ragioni, di natura funzionale, si basa sull'opportunità di disporre di una dimensione spaziale che consenta da un lato di soddisfare le esigenze di esercizio unitario che si frapporrebbero a una gestione a livello comunale o provinciale, dall'altro lato di garantire una maggiore efficienza e responsività, derivante dalla migliore conoscenza di territori di area vasta, rispetto alla gestione dello Stato. Il secondo ordine di ragioni, ad un tempo democratico e garantista, vede nelle Regioni un canale ulteriore di espressione della volontà popolare, di arricchimento della natura rappresentativa del sistema e dell'introduzione in esso di forme di limitazione verticale del potere, in un'ottica di tutela da derive centralistico-autoritarie[2].

Per conseguire tali obiettivi, sin dal testo originario della Costitu-

[1] Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la portata innovativa della nuova organizzazione territoriale è efficacemente resa, fra gli altri, dalle parole di C. Mortati, Voce *Costituzione dello Stato*, in *Enc. dir.*, XI, Milano 1962, ora in *Una e indivisibile*, Milano 2007, 268 s., secondo il quale il decentramento su base regionale avrebbe dovuto condurre a un «sostanziale mutamento dell'intera struttura statale» e di A. D'Atena, Voce *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Varese 1988, 317, che parlava di «una delle maggiori novità del disegno istituzionale delineato dalla Costituzione repubblicana».

[2] La dottrina non ha mancato di rilevare come i principi fondamentali espressi nell'art. 5 si prestassero a una lettura congiunta con quelli posti da altre disposizioni, nel perseguimento di un disegno unitario e coerente. Sul collegamento fra il riconoscimento dell'autonomia e i principi di democrazia e tutela delle formazioni sociali espressi negli artt. 1 e 2 Cost. v., fra gli altri, F. Roversi Monaco, *Autonomia e decentramento*, in *Quad. regionali*, 1983, 1200.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

zione le Regioni sono state dotate di prerogative atte a consentire loro l'esplicazione di un'autonomia che, pur allora forse non pienamente e compiutamente esplicitata e compresa, avrebbe dovuto essere anche politica: espressioni di storiche comunità territoriali (anche se ci si accontentò delle precedenti suddivisioni di ordine statistico, ormai consolidatesi nel tempo), governate da organi eletti da quelle comunità, le Regioni erano messe in condizioni di esprimere e perseguire un indirizzo politico proprio, pur nel rispetto di quell'unitarietà complessiva che la Carta costituzionale ribadisce fra i principi fondamentali, insieme all'autonomia e al decentramento[3]. La dimensione dell'indirizzo politico amministrativo sarebbe del resto poi emersa nel tempo anche per gli enti locali cosiddetti minori, allora considerati nella classica configurazione dell'autarchia (in cui una certa dottrina intendeva collocare pure l'autonomia regionale).

Frutto di una approfondita elaborazione teorica della giuspubblicistica novecentesca, oggetto di ricostruzioni differenti (basti pensare alle due prospettive normativa ed esistenziale[4]), anche in relazione alla

[3] Commentando la Costituzione pochi anni dopo l'avvio delle Regioni ordinarie, G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Principi fondamentali, vol. I, Bologna 1975, 293, sosteneva che il principio di unità e indivisibilità non si contrappone a quello di autonomia: operando su piani differenti, i due non mirano ad affermarsi l'uno a danno dell'altro ma sono destinati a trovare entrambi attuazione. Riprendendo la distinzione, a proposito dell'art. 5, fra «unità politica» e «unità giuridica», F. Modugno, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Dir. soc.*, 1/2011, 73 ss., afferma che l'unità non deve essere letta come parte di un'endiadi con l'indivisibilità. Rimanendo nell'ambito della letteratura più recente, sul rapporto fra unità e autonomia *ex plurimis* G. Rolla, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Regioni*, 2003, 703 ss.; G.M. Salerno, *Le autonomie e la Repubblica*, in *federalismi*, 3/2006, 19, che (chiamando in causa anche l'art. 1 Cost.) afferma come le autonomie si integrino nell'unità; S. Gambino, *Autonomie territoriali e riforme*, in *federalismi*, 5/2009, 14, secondo il quale Regioni, Province e Comuni devono essere considerati sia come «ordinamenti ricomposti nell'ordinamento unitario costituzionalmente garantito (uno e indivisibile) dall'art. 5», sia come «autonomi soggetti istituzionali "esponenziali" dei rispettivi ordinamenti e delle rispettive collettività territoriali».

[4] Non è possibile, nella presente trattazione, affrontare nei suoi aspetti generali la funzione (o attività, a seconda dei punti di vista) di indirizzo politico, oggetto di un'autorevole ed ampia letteratura, anche se, come tra breve si dirà, la stessa nozione attraversa, nel tempo presente, una fase di crisi. Devono in ogni caso essere ricordati, in via preliminare, i fondamentali contributi di C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma 1931; ma anche Id., *La costituzione in senso materiale*, Milano 1940, 184 ss. (ora ristampato con una premessa di G. Zagrebelsky), Milano 1998; Id., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova 1975[9]-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

sua possibile identificazione con una quarta funzione dello Stato[5], l'indirizzo politico – che, nell'ambito della presente indagine, possiamo considerare come la possibilità da parte dei poteri di governo di determinare e perseguire i propri obiettivi e predisporre i mezzi per raggiungerli[6] – è stato poi in generale autorevolmente riconosciuto alle comunità sociali stanziate su un territorio, strettamente legate allo stesso e «dotate di un apparato organizzativo idoneo ad assicurare il soddisfacimento dei fini che costituiscono la causa prima del loro sorgere»[7]. Tale prerogativa appartiene quindi anche alle Regioni, che, nel rispetto della Costituzione e dei principi da essa deducibili, possono esprimere «una propria "formula politica"» (intesa come «complesso di principi politici cui si ispira, nel suo esercizio, la funzione di direzione politica») ed adottare «un proprio indirizzo politico mirante a disciplinare sul piano giuridico gli interessi ed i bisogni delle loro popolazioni»[8]. Sebbene oggi si tenda a rilevare che in tutti i livelli di

1976[9], tomo I, 331 ss., tomo II, parte V, 641 ss.; V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1938-39, ora in Id., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli 2015, 90 ss.; C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra Capo del Governo e Ministri*, Roma 1942; G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica Italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 940 ss.; T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano 1971, 134 ss. e più di recente la rivisitazione e ricostruzione di M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli 1985; Id., *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubb*, XIII, Torino 1993, 244 ss.

[5] La tesi, sostenuta da C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., era stata confutata da V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 86, 95, 171 ss., il quale riteneva che l'indirizzo politico, con la cui determinazione lo Stato «si propone di volta in volta le concrete finalità da raggiungere nei diversi rami della sua attività, prestabilisce, cioè, per sommi capi, quale dovrà essere la propria azione, in largo senso, comprensivo anche della legislazione», avesse senso in relazione alle altre tre funzioni, non autonomamente. Il dibattito fra i due studiosi è ricostruito da M. Cerase, Voce *Indirizzo politico*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, IV, Milano 2006, 3092 s.

[6] Sulla distinzione, nell'attività di indirizzo, fra una fase teleologica, una strumentale e una effettuale, T. Martines, *Indirizzo politico*, cit., 134 ss. e riportato in Id., *Opere*, tomo I, Milano 2000, 408 ss. e le considerazioni di M. Dogliani, Voce *Indirizzo politico*, cit., 248.

[7] T. Martines, *Indirizzo politico*, cit., 469.

[8] T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss. e riportato in Id., *Opere*, Milano 2000, tomo III, 323. Nella dottrina più recente, sulla titolarità dell'indirizzo politico da parte delle Regioni *ex plurimis* M. Ruotolo, Voce *Autonomia regionale*, in *Diz. enc. dir.*, vol. I, diretto da F. Galgano, Torino 1996, 160; E. Balboni, G. Pastori, *Il governo regionale e locale*, in *Manuale di diritto pubblico*, II, a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

governo, a cominciare da quello dello Stato, la categoria stia attraversando una sorta di crisi, che va di pari passo con le incertezze che investono altri concetti basilari strettamente correlati, come quello di sovranità nazionale[9], si ritiene che essa mantenga ancora la sua centralità sia nelle dinamiche interne ai diversi livelli di governo, sia nei rapporti fra gli stessi.

Uno dei principali strumenti di attuazione dell'indirizzo politico viene ravvisato nella potestà legislativa, la cui titolarità è altresì considerata come l'elemento che per eccellenza conferisce alle Regioni uno status differenziato rispetto a quello degli altri enti territoriali, avvicinandole parzialmente allo Stato[10]. Anche l'assioma (che, ovvia-

1997, 372; sulla sua titolarità da parte sia delle Regioni, sia degli enti locali V. Rossi, Voce *Autonomia di indirizzo*, in *Diz. enc. dir.*, cit., 159; G. Grottanelli De' Santi, Voce *Indirizzo politico*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII.2, Roma 1989, 6, a detta del quale, però, se l'indirizzo politico delle Regioni risultava facilmente condizionabile dallo Stato, ancora più ridotti erano i margini di azione di cui disponevano Comuni e Province; problematica sugli enti territoriali minori è anche la posizione di E. Cheli, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in *Manuale di diritto pubblico*, cit., 22. In proposito R. Bifulco, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 144, ricorda che la capacità dell'ente territoriale di darsi un proprio indirizzo politico e amministrativo, assicurando così soddisfazione agli interessi meritevoli di tutela, è stata individuata come «l'essenza della nozione di autonomia». Secondo L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Regioni*, 2012, 870, è la legittimazione "dal basso" dei loro organi di governo a costituire il fondamento, per gli enti territoriali, dell'«esenzione dall'indirizzo politico dello Stato».

[9] Il concetto classico di indirizzo politico – sulla cui variazione avrebbero inciso diversi fattori concomitanti (M. Perini, Postilla di aggiornamento a G. Grottanelli De' Santi, Voce *Indirizzo politico*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII.2, 2007, 2) – sarebbe da tempo entrato in crisi, come dimostrerebbe anche la minore attenzione di cui è oggetto nel dibattito scientifico, A. Ruggeri, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta online*, 3/2017, 490 s. Propone addirittura di mettere da parte tale categoria, per utilizzare solo quella di «attività politica di governo», A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 2018, 27, mentre, prospettando la possibilità che il contesto politico attuale abbia relegato la nozione su un binario morto, invita a invertire tale tendenza C. Tripodina, *L'"indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del Fascismo*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 54.

[10] Ad esempio P. Virga, *Diritto Costituzionale*, Milano 1979 (IX ediz); F. Cuocolo, voce *Regioni a statuto ordinario*, in *Dig. disc. pubb.*, XIII, Torino 1997, 19; F. Bassanini, F. Pinto, Voce *Regione*, in *Enc. giur.* Treccani, XXVI, 1991, 2, i quali riprendono la tesi per cui è la titolarità della potestà legislativa a consentire il passaggio dalla condizione di autarchia a quella di autonomia. L'annosa questione della equiparazione ovvero della differenziazione fra Regioni da un lato ed enti locali dal-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

mente, non può applicarsi agli enti locali) della funzionalità della potestà legislativa all'attuazione dell'indirizzo politico viene oggi messo in discussione da chi ritiene che, soprattutto a livello regionale, altri, forse più incisivi, strumenti, possano concorrere alla realizzazione degli obiettivi programmatici[11]; parrebbe di poter dire, tuttavia, che, per gli enti che sono dotati della facoltà di adottare fonti primarie del diritto, queste continuino a costituire un canale essenziale di espressione dei loro intenti politici.

Titolari quindi del potere di determinare un indirizzo politico proprio e dotate, almeno sulla carta, degli strumenti con cui realizzarlo, sin dall'indomani della loro previsione le Regioni hanno cominciato a fare avvertire la loro presenza, sia a livello centrale, accentuando le richieste a essere tenute in considerazione nella determinazione dell'indirizzo politico generale e facendo così emergere la necessità di valide sedi di raccordo; sia a livello locale, in cui si sono segnalate nella concreta gestione di alcuni settori, suscettibili di incidere sensi-

l'altro lato (riproposta con maggiore insistenza dal nuovo dettato dell'art. 114 Cost., v. cap. 2, § 2) vedeva schierati sul fronte dell'equiparazione, pur in tempi e nel quadro di impostazioni del tutto differenti, studiosi come C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova 1954, 75 s., secondo il quale non si frapponeva, a tale uniformità, la titolarità, in capo alle sole Regioni, della potestà legislativa o, molto tempo dopo, G.C. De Martin, Voce *Enti pubblici territoriali*, in *Dig. disc. pubbl.*, XVI, Torino 1991, 128, che ravvisava nella possibilità di determinare un proprio indirizzo politico uno degli elementi di equiparazione. Sul fronte della differenziazione si collocavano, fra gli altri, F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, 1975, in *Scritti giuridici*, Milano 2006, 689 s., che, pur ritenendo anche Province e Comuni enti necessari, specificava che solo la Regione era ente costituzionale e pur riconoscendo a tutti di essere enti politici, considerava le Regioni, come lo Stato, «enti politici e di governo», Province e Comuni come «enti politici di amministrazione»; G. Miele, *La Regione nella Costituzione italiana*, Pisa 1949, 18, che riscontrava come la rilevanza costituzionale delle Regioni non fosse limitata al mero riconoscimento della loro autonomia ma vi concorressero anche altre prerogative riconosciute loro dalla Costituzione. All'indomani della riforma, poneva in evidenza la «"caratura politica" della Regione» che sarebbe dovuta servire a «superare (negli stessi comportamenti dei suoi organi) la concezione dell'ente regionale come "amministrazione" in qualche modo concorrente rispetto a Comuni e Province» A. D'Andrea, *Federalismi, regionalismi, autonomie*, in *federalismi*, 21/2007, 5.

[11] In proposito R. Bin, *Le Regioni, tra elezioni e anniversari*, in *Regioni*, 2020, 976, ritiene che l'indirizzo politico vada ricercato non tanto nelle leggi, le cui parti più innovative vengono spesso prontamente impugnate, bensì nella «dimensione politica dell'attività regionale», che si può estrinsecare in strumenti di collaborazione con lo Stato, come accordi generali.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

bilmente sui diritti, in particolare sociali, dei cittadini, in special modo in riferimento a quelle aree lasciate parzialmente "scoperte" dallo Stato. La percezione, a volte scomoda, della presenza delle Regioni, la cui istituzione era stata infatti paventata, a fasi alterne, da alcune forze politiche, non ha potuto che rinvigorirsi all'indomani delle riforme che a cavallo del nuovo millennio hanno interessato il Titolo V della Costituzione, con l'intento di realizzare quella che sarebbe dovuta diventare una "Repubblica delle autonomie", caratterizzata dall'interazione e dall'integrazione fra enti territoriali di diverso livello, tutti dotati di un'autonomia costituzionalmente garantita che avrebbe potuto consentire loro, grazie alla previsione di istituti come il regionalismo differenziato e di principi ispiratori come sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (artt. 116, c. 3 e 118, c. 1 e 4 Cost.), di diventare titolari di prerogative non necessariamente omologhe a quelle delle altre realtà di pari livello, nella cornice di un quadro politico a geometria potenzialmente variabile.

Sia sotto la vigenza del vecchio testo del Titolo V, sia dopo l'entrata in vigore del nuovo, però, le disposizioni costituzionali hanno ricevuto una lettura riduttiva delle prerogative delle Regioni, che tendevano a essere percepite solo come un terzo livello di ente locale, dotato di funzioni soprattutto amministrative.

Le ambiguità insite nella fisionomia delle Regioni, caratterizzata dall'oscillazione fra uno status sostanzialmente assimilabile a quello di Comuni e Province e uno che le vede titolari di una *vis* politica di più ampio respiro, hanno portato (e portano) la dottrina a interrogarsi periodicamente sulla natura degli enti infrastatuali e sulle prospettive di eventuali modifiche che assecondino le specifiche finalità cui essi sarebbero chiamati a rispondere.

Tali discussioni, oscillanti sulla natura prevalentemente amministrativa o anche politica delle Regioni, ripropongono il tema della titolarità in capo alle stesse di un indirizzo politico e delle modalità in cui questo si è potuto e voluto e si può e si vuole manifestare.

Proprio da tali interrogativi ha preso le mosse questo lavoro che, partendo da una disamina delle problematiche emerse nelle diverse sfere di autonomia riconosciute alle Regioni ordinarie tanto nel loro primo ventennio di vita quanto in seguito alla stagione delle riforme apertasi negli anni Novanta e sfociata nelle due revisioni costituzionali del 1999 e 2001, si prefigge di prendere in esame le scelte, soprattutto legislative, compiute a livello regionale nel periodo successivo a tali riforme relativamente ad alcuni settori specifici, nell'intento di cogliere caratteri ed eventuali peculiarità che possano considerarsi

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

espressive dell'indirizzo politico, nel contesto di una più generale riflessione sulla funzionalità e sulla finalità della stessa presenza degli enti infrastatuali.

L'indagine sarà circoscritta alle Regioni ordinarie, in relazione alle quali si vuole valutare come, muovendo da un'uniformità nella dimensione dell'autonomia costituzionale ad esse attribuita (che non è invece riscontrabile nell'ambito delle specialità), si siano potute produrre differenziazioni di approccio ed intervento su settori assai significativi nel loro impatto sui bisogni delle rispettive collettività.

Il lavoro si articola in due parti.

La prima prende in esame il risvolto applicativo delle forme di autonomia accordate alle Regioni, con particolare attenzione agli aspetti maggiormente suscettibili di incidere sulla manifestazione dell'indirizzo politico. Utilizzando anche la lente degli studiosi che hanno indagato il fenomeno, il discorso si sofferma inevitabilmente – sia nel capitolo 1, dedicato al primo ventennio di vita dei nuovi enti, sia nel capitolo 2, che analizza il periodo successivo – sugli strumenti che hanno consentito alle Regioni di far emergere la dimensione dell'indirizzo politico. La riflessione tocca così i diversi ambiti di autonomia riconosciuti agli enti territoriali, la potestà legislativa e statutaria, le funzioni amministrative e i profili di carattere finanziario, tenendo conto dell'apporto fondamentale fornito dalla giurisprudenza costituzionale nella definizione della natura degli stessi attraverso l'attività di delimitazione delle loro competenze.

La caratterizzazione del nostro sistema come multilivello implica infatti che nell'esercizio delle loro prerogative le Regioni subiscano una serie di condizionamenti e limitazioni che derivano sia dai livelli di governo inferiori, la cui sfera di attribuzioni deve essere rispettata, sia e soprattutto da quelli superiori, lo Stato e, sempre più spesso, l'Unione europea, le cui indicazioni devono altresì essere osservate. Le limitazioni alla profondità dell'azione regionale non impediscono che questa si eserciti su un ampio ventaglio di settori. In molti casi si tratta di aree suscettibili di incidere sui diritti dei cittadini, soprattutto su quelli sociali, che tradizionalmente in Italia si giovano dell'apporto notevole, pur diversamente graduato a seconda dell'ambito materiale e della realtà territoriale, dei livelli di governo substatuali.

A questo proposito, dopo aver posto alcune premesse di carattere generale, nel terzo capitolo, sul rapporto fra autonomie territoriali e diritti sociali, si è scelto, nella seconda parte del lavoro, di concentrare l'attenzione sulle scelte compiute dalle Regioni ordinarie nell'ultimo ventennio in due aree considerate in una certa misura stra-

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

tegiche ai fini dell'espressione del loro indirizzo politico, cioè l'istruzione e i servizi sociali.

Nel caso dell'istruzione, si tratta di un campo in cui le Regioni sono passate dall'occuparsi prevalentemente di assistenza e di formazione professionale all'essere titolari, ai sensi del nuovo riparto previsto all'art. 117 Cost., della competenza di dettaglio su tutta la materia, da esercitarsi nel rispetto delle norme generali e dei principi fondamentali, riservati allo Stato e della sfera di attribuzioni riconosciuta alle istituzioni scolastiche. Nel caso dei servizi sociali, si tratta invece di un settore da sempre appannaggio degli enti locali, soprattutto comunali, in cui la competenza legislativa, anche a livello statale, è stata a lungo esercitata in modo frammentato, senza carattere di organicità. Con la riforma del 2001, alle Regioni è stata data "carta [quasi] bianca" in un'area che le aveva viste spesso innovative e addirittura precorritrici delle scelte statali anche nel periodo precedente.

Nella consapevolezza dei limiti dell'indagine, incentrata sull'esercizio della potestà legislativa in riferimento a due sole aree materiali (una di competenza concorrente, l'altra di competenza residuale) pur di fondamentale rilievo, nonché dell'importanza che fattori quali la disponibilità delle risorse finanziarie, la congiuntura economica o il quadro politico – nazionale e locale – esercitano sulla manifestazione dell'indirizzo politico, si cercherà di fare emergere se le Regioni ordinarie italiane si siano prefissate (e si prefissino) una strada da percorrere, se siano riuscite (e riescano) successivamente nell'intento e se tale cammino riveli un loro particolare modo di essere e di sentire ovvero sia viceversa solo frutto dei condizionamenti dei livelli di governo superiori, lo Stato e l'Unione europea e/o dei tentativi di emulazione nei confronti delle altre Regioni.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Parte I

Regioni e indirizzo politico
Un quadro generale

Capitolo I

Il primo ventennio delle Regioni ordinarie

Sommario: 1. Regioni e indirizzo politico. – 2. La tardiva e difficoltosa attuazione delle Regioni e i dibattiti che l'hanno caratterizzata. – 3. L'esercizio della potestà legislativa. - 3.1. La potestà legislativa anche, debolmente, come manifestazione dell'indirizzo politico. - 3.2. Il riparto di materie. - 3.3. La distinzione fra normativa di principio e di dettaglio. - 3.4. La legislazione regionale. - 3.5. Considerazioni (pure di segno positivo) sull'attività legislativa delle Regioni. – 4. Le funzioni amministrative fra indirizzo politico statale e autonomia regionale. - 4.1. Il dibattito in Assemblea costituente e le disposizioni costituzionali. - 4.2. Il primo decentramento e i suoi limiti. - 4.3. La funzione di indirizzo e coordinamento. - 4.4. Il secondo decentramento. - 4.5. Considerazioni sull'esercizio delle funzioni amministrative. – 5. Il nodo dell'autonomia finanziaria e le strettoie per l'indirizzo politico regionale. - 5.1. La configurazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e gli interventi di attuazione. - 5.2. Le entrate regionali. - 5.3. L'autonomia di spesa. - 5.4. Considerazioni sulla finanza regionale. – 6. Gli statuti regionali come spiragli per la manifestazione dell'indirizzo politico da parte delle Regioni. - 6.1. L'approvazione. - 6.2. Le scelte istituzionali degli Statuti. – 7. La difficoltosa affermazione dei sistemi politici regionali. – 8. Gli interventi della Corte costituzionale. – 9. I "bilanci della salute" delle Regioni italiane: note dolenti ma anche di speranza. - 9.1. Regioni politiche o Regioni amministrative? - 9.2. I singoli aspetti dell'attività regionale. - 9.3. I bilanci di fine legislatura. - 9.4. Le valutazioni di segno positivo e gli auspici per il futuro.

1. *Regioni e indirizzo politico*

La possibilità che le Regioni fossero portatrici di un indirizzo politico proprio[1], quindi anche differente da quello che spettava allo Stato[2], fu ipotizzata sin dai primi anni dopo l'entrata in vigore della

[1] T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, 134 ss. e riportato in Id., *Opere*, tomo I, Milano 2000, 406.

[2] T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, 100 ss. e riportato in Id., *Opere*, Milano 2000,

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Costituzione. Tale prerogativa fu considerata anzi come un tratto primario, «il più caratteristico», del concetto di autonomia e si affermò che «la funzione della Regione, il suo ruolo preminente è proprio quello di rappresentare in misura rilevante questo potere di indirizzo politico e amministrativo»[3].

Benché all'indomani delle revisioni che hanno interessato il Titolo V fra il 1999 e il 2001 si sia diffusa la convinzione che l'indirizzo politico regionale da lì in poi si sarebbe potuto manifestare in forma più ampia e significativa rispetto al passato, l'interrogativo sull'opportunità di un suo riconoscimento e, soprattutto, sulla capacità e la volontà di perseguirlo ha da sempre pervaso gli studi sugli enti territoriali, coinvolgendo i diversi ambiti in cui la loro autonomia si esplica, individuati tradizionalmente nella sfera legislativa, amministrativa, finanziaria e politica, *a latere* delle quali va considerata anche la facoltà di approvare un proprio Statuto. Esso ha caratterizzato in modo più pregnante le riflessioni focalizzate sul ruolo e sulla natura della Regione le quali, sviluppandosi intorno alla dicotomia fra ente politico o ente amministrativo, si trovavano inevitabilmente ad affrontare il tema dell'esistenza o meno di un indirizzo politico regionale.

Nelle pagine che seguono si ripercorreranno, principalmente attraverso l'apporto degli studiosi che vissero e accompagnarono il ventennio di avvio delle Regioni ordinarie e con uno sguardo al significativo ruolo della Corte costituzionale, le principali problematiche relative ad ognuna delle forme di autonomia riconosciute alle stesse nonché al dibattito sulla loro natura, prestando particolare attenzione a quelle sfaccettature più strettamente collegate alla manifestazione dell'indirizzo politico, nel tentativo di comprendere se ed in quale misura i nuovi enti abbiano potuto, saputo e voluto farlo emergere.

tomo III, 323, che riconduceva la differenza fra i due non al contenuto, sostanzialmente identico, ma al fondamento, essendo la potestà di indirizzo politico statale espressione della sovranità, quella regionale legata all'autonomia.

[3] G. Gaibisso, *L'organizzazione politica ed amministrativa della Regione e la sua funzione pubblica*, in *Studi urbinati*, 1970, 305 s. e, limitatamente alla definizione di "primarietà" che connotava l'autonomia di indirizzo politico rispetto a quella regionale (in contestazione a una decisione del Consiglio di Stato sugli atti di indirizzo del Consiglio regionale), A. Travi, *Atti d'indirizzo del Consiglio regionale e loro assoggettamento ai controlli previsti dalla legge Scelba*, in *Regioni*, 1979, 160.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

2. *La tardiva e difficoltosa attuazione delle Regioni e i dibattiti che l'hanno caratterizzata*

Oggetto di acceso dibattito in Assemblea costituente, le Regioni ordinarie non ebbero vita facile neanche all'indomani della loro previsione nel testo costituzionale, quando dovettero attendere oltre un ventennio per entrare effettivamente in funzione.

I deboli tentativi compiuti negli anni Cinquanta dal legislatore o in favore del decentramento in generale, come l'adozione della l. 150/1953 e dei successivi decreti di attuazione[4], o nell'intento di disciplinare l'ente regionale, a proposito del quale non può non essere richiamata la c.d. legge Scelba, risultarono infatti nel primo caso provvedimenti non idonei a dare attuazione alle esigenze di autonomia e decentramento espresse dalla Costituzione[5] e nel secondo caso sortirono un esito di ulteriore mortificazione della non ancora istituita Regione (v. *infra* § 3.3).

Autorevole dottrina poneva alla base della resistenza, opposta dalla maggioranza, alla creazione delle Regioni la consapevolezza del fatto che queste avrebbero potuto rappresentare «l'innesco di un grande movimento di ripresa e di rifondazione dell'intero assetto istituzionale, tale da restituirgli il volto disegnato dal costituente» ma tale anche da sconvolgere gli equilibri affermatisi sino ad allora, i quali avevano generato «una distorsione perversa dei meccanismi organizzativi delineati in Costituzione». Questi timori concernevano soprattutto le aree in cui i nuovi enti avrebbero operato, come l'intera politica dei servizi sociali (assistenza, sanità, casa, trasporti, assistenza scolastica, istruzione professionale, tempo libero), l'assetto e la gestione del territorio ed un ampio ventaglio di attività produttive, caratterizzate dal legame con le peculiarità geografiche e demografiche locali[6].

L'organizzazione territoriale non costituiva peraltro l'unico settore

[4] L. 11 marzo 1953, n. 150, *Delega legislativa al Governo per l'attribuzione di funzioni statali d'interesse esclusivamente locale alle Provincie, ai Comuni e ad altri Enti locali e per l'attuazione del decentramento amministrativo*, ora abrogata dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, e i relativi decreti di attuazione.

[5] F. Roversi Monaco, *Autonomia e decentramento*, cit., 1197. Tali provvedimenti disposero infatti soprattutto dei trasferimenti verso le amministrazioni periferiche dello Stato.

[6] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale: bilancio della prima legislatura*, in Id., *Le Regioni tra Stato e Comunità locali*, Bologna 1976, 38.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

della nuova Carta la cui attuazione stentava a decollare. A dieci anni dall'entrata in vigore della Costituzione furono individuate tre linee nella cui direzione il nuovo Stato stava intervenendo e avrebbe dovuto ancora agire: il completamento dell'organizzazione costituzionale; le relazioni con altri ordinamenti giuridici, soprattutto sovranazionali; la riforma delle istituzioni statali e dei pubblici poteri interni. Nel decennio successivo parve che le forze politiche cercassero di rimediare allo stallo. Fra i diversi provvedimenti di questo periodo, occorre dare atto della l. 685/1967[7] che, oltre ad approvare il programma economico quinquennale, fissava, fra le undici riforme da effettuare, quella relativa all'ordinamento territoriale, con l'istituzione delle Regioni. Dopo un primo slancio le riforme ripresero a procedere lentamente: non tutte le innovazioni previste vennero portate a compimento, ma quella regionale fu attuata per parti consistenti[8].

Approvate, fra il 1968 e il 1970, le leggi necessarie a consentirne l'istituzione[9], la vera svolta nella vita delle Regioni si ebbe negli anni Settanta, quando furono di nuovo motivazioni di tipo politico, di segno forse opposto a quelle che avevano favorito la quiescenza dei nuovi enti, ad incentivarne la vitalizzazione, con l'obiettivo di incrementare i canali istituzionali di espressione delle forze partitiche, soprattutto in previsione di eventuali sconfitte a livello statale.

L'istituzione delle Regioni fu accompagnata da un ricco dibattito sulla loro natura e sulle filosofie politiche che ne avevano animato la previsione a proposito del quale è doveroso richiamare gli studi di Franco Levi.

Quanto al primo profilo, cioè la natura delle Regioni, volendo approfondire in particolare le proposte delle culture e dei gruppi politici dominanti, Egli riscontrava che il valore a cui si era più frequentemente fatto appello, soprattutto in riferimento a tali enti, era il pluralismo e ravvisava in Italia la presenza di tre schieramenti, portatori di differenti concezioni della società (strutturale funzionalistica, del conflittualismo pluralistico, del conflittualismo dicotomico), la cui

[7] L. 27 luglio 1967, n. 685, *Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970*.

[8] M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 1981, 17-21.

[9] I due principali interventi in tal senso furono la l. 17 febbraio 1968, n. 108, *Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale* e la l. 16 maggio 1970, n. 281, *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

contrapposizione, nel momento in cui l'Autore citato scriveva, risultava però già attenuata. In proposito, riportando gli estratti dei lavori di alcuni convegni promossi dalla DC e di altri di iniziativa del PC, Levi constatava infatti come nella descrizione delle Regioni emergessero di fatto affermazioni dal tenore analogo, nella riproduzione di una sostanziale assonanza, più che di una dicotomia.

Partendo quindi dal presupposto per cui «il pluralismo è il valore di fondo del 'dover essere' della regione» individuava diversi usi del termine, ritenendolo riferibile in senso descrittivo alla società civile, se formata da una serie di gruppi con interessi divergenti, oppure alla società politica, quando il processo decisionale muoveva dalle pressioni dei gruppi e nel sistema politico si creava una molteplicità di centri di potere, oppure ancora ai rapporti fra società civile e politica, quando i gruppi richiedevano più servizi dai pubblici poteri. A queste tre accezioni in senso descrittivo ne corrispondevano altrettante in senso prescrittivo che alludevano rispettivamente alla libertà dei gruppi, alla possibilità di creare una molteplicità di centri di potere e amministrativi nel sistema politico, al dovere della società politica di tutelare tutti i gruppi. Le teorie sulle Regioni facevano parziale riferimento a tutt'e tre le accezioni ma il ricorso più frequente, da parte della dottrina, era quello alla società politica: il pensiero dominante riconosceva infatti una sfera di autonomia garantita in Costituzione contro il monismo statale; tuttavia una delle idee che aveva accompagnato la formazione dei nuovi enti, la Regione "per la riforma dello Stato" (v. *infra*), era nata proprio per contrastare il frazionamento pluralistico del potere tra apparati favorendone così la riunificazione.

A valle di una serie di riflessioni sui diversi orientamenti in merito a Regioni e pluralismo, Levi sosteneva che nelle tesi della cultura politica sulle Regioni c'era meno pluralismo e più autorità di quanto si affermasse. Veniva infatti ipotizzata una riduzione del ruolo della burocrazia, non una sua riforma; la programmazione che ci si attendeva dalle Regioni implicava scelte e non mediazione e dipendenza dai gruppi sociali; la partecipazione degli enti substatuali a processi decisionali statali presupponeva una legittimazione politica rilevante. La Regione esprimeva quindi più il potere che il pluralismo e questo sarebbe stato confermato dal fatto che nel suo processo decisionale si registrava una mediazione continua fra gruppi e pressioni divergenti.

Gli orientamenti contrari al potenziamento delle autonomie regionali erano invece forti nella realtà, negli indirizzi giurisprudenziali

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

e nelle prassi amministrative, ma non avevano teorizzazione esplicita con consensi nella cultura politica[10].

Venendo invece all'altro profilo, inerente alle filosofie politiche, nella seconda fase della riforma regionale Levi ne ravvisava soprattutto tre. La prima era quella legalistica, che ancorava la riforma regionale al testo costituzionale (ed emergeva in modo chiaro dal disegno di decreto legislativo delegato che sarebbe poi diventato il 616/1977). La seconda poteva richiamarsi alle dottrine dello stato sociale ma non era stata teorizzata né prevista in alcun programma: la legittimazione della Regione si fondava sulle aspettative della collettività di maggiori consumi e investimenti sociali, in linea con l'esperienza regionale maturata fino a quel momento, ripiegata sul versante delle autonomie locali, con leggi che tendevano a ripartire piuttosto che a porre obblighi. Questa tendenza non era considerata riduttiva del ruolo delle Regioni, anzi. La terza, la più diffusa, faceva riferimento alla dottrina democratica, in base alla quale l'apparato regionale era motivato ad agire ed aveva una legittimazione più elevata di altre istituzioni pubbliche grazie al suo carattere rappresentativo e alla sua natura democratica, in un disegno complessivo che vedeva una rete di assemblee rappresentative come modello per la riforma del sistema di governo. Questa visione della Regione legittimava il suo potere politico nel sistema, la partecipazione alle decisioni nazionali, la tendenza a porsi come centro normale di amministrazione, in una impostazione che superava il metodo enumerativo di cui all'art. 117[11].

Un'altra prospettiva in cui si ponevano gli studi del periodo s'incentrava sulla ratio e sulla finalità dei nuovi enti.

In tale ambito, seguendo l'impostazione di Barbera si individuavano cinque correnti o «componenti politiche e culturali prevalenti» che avrebbero ispirato le riforme relative alle Regioni e che partivano dal presupposto che l'interesse per le politiche istituzionali degli anni Settanta derivasse dalle innovazioni approvate alla fine del decennio precedente e dal tentativo, operato dal Parlamento, di riacquistare centralità[12].

[10] F. Levi, *Regioni e pluralismo*, in Id., *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Torino 1978, 1-16.

[11] F. Levi, *Tre filosofie per le regioni. Presupposti e criteri per il completamento dell'ordinamento regionale*, in Id., *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, cit., 17-30 e Id., *Presupposti e criteri per il completamento dell'ordinamento regionale*, in *Regioni*, 1977, 599 ss.

[12] La descrizione delle cinque teorie e dei loro sviluppi è ripresa principalmente

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

La prima corrente – legata a un aspetto destinato a rimanere sempre immanente all'idea di regione – era quella delle Regioni per la programmazione, ampiamente condivisa nell'ambito di una prospettiva per la quale le Regioni dovevano rendere più efficiente la pubblica amministrazione, assicurare la partecipazione delle collettività, consentire più articolate politiche di sostegno pubblico alle attività economiche superando i meccanismi di mediazione. Questa impostazione cominciò a vacillare con la crisi dell'idea di programmazione che stava alla base del centrosinistra e la riduzione dei programmi regionali a una ripartizione di fondi fra le Regioni. Secondo altra coeva opinione l'argomento della programmazione sarebbe sempre stato trattato con astrattezza, senza ricevere attenzione dall'Assemblea costituente, che non avrebbe neanche rivalutato le suddivisioni regionali operate nel 1947 dal punto di vista della loro utilità ai suoi fini. Non si appurò poi se il coinvolgimento delle Regioni nella programmazione nazionale ne avrebbe compensato la limitata autonomia di determinazione mentre le pianificazioni di settore, a loro volta poco note, svolgevano una funzione soprattutto apparente, non risultando idonee a concretizzare un riordino degli interventi di settore di Stato e Regioni[13].

La seconda concezione contemplava una visione delle Regioni e dei poteri locali finalizzati alla partecipazione. Alla rappresentanza delle istituzioni politiche e al monopolio e alla mediazione dei partiti si volevano sostituire l'azione diretta di singoli e formazioni sociali.

Al suo interno si formarono correnti diverse, espressione di matrici culturali differenti ma accomunate da una vena antistatalistica che per una corrente consisteva nel ricercare all'esterno dello Stato momenti di costruzione di terreni di lotta più avanzati, per la seconda si identificava nel tentativo di ripercorrere la strada del "pluralismo corporativo" e di «far emergere gli interessi generali dal confronto fra interessi parziali portati avanti da gruppi e associazioni».

Questa impostazione venne a sua volta investita dall'offuscamento generale dei canali di partecipazione che si verificò nella seconda metà degli anni Settanta; la endiadi partecipazione e decentramento rivelò la sua debolezza con la constatazione che il decentramento era solo di tipo amministrativo.

da A. Barbera, *Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta*, in *Regione e governo locale*, 6/1981, 41 ss.

[13] S. Bartole, *Le regioni e gli studi di diritto costituzionale*, in *Regioni*, 1982, 1057 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

La terza corrente vedeva la Regione e i poteri locali come parte di un movimento per la riforma dello Stato, ai fini di allargarne le basi democratiche. Di fatto però già negli anni Settanta si constatò come il processo fosse rimasto incompiuto e si fossero prodotti gli effetti della spartizione del potere: le strutture regionali si limitavano ad affiancare quelle dell'amministrazione centrale e periferica preesistenti e non si dava vita ad una ricomposizione unitaria dello Stato e della pubblica amministrazione su nuove basi di efficienza democratica.

La quarta concezione ravvisava nell'istituzione delle Regioni e nello sviluppo del potere locale un'occasione per la rottura dell'equilibrio immobilistico del potere; si approfittava della loro entrata in funzione per rimettere in moto un quadro politico congelato, cercando di realizzare un effettivo "pluralismo politico".

La quinta corrente, che intersecava le altre, si radicava nel collegamento alla tradizione localistica, di derivazione o dal socialismo riformista o dal movimento cattolico o legata a tradizioni specifiche di strati di borghesia ovvero delle minoranze linguistiche dell'arco alpino, tutti accomunati dalla ricerca di strumenti garantistici a volte così esasperati da confliggere con le esigenze della programmazione e talvolta persino con quelle dell'unità statale.

Rispetto a questa situazione di stallo erano indicate come possibili due vie di uscita: la prima era costituta da uno sbocco di tipo liberista, la seconda, l'unica compatibile con una concezione pluralista e sociale della democrazia, si basava sul rilancio su nuove basi della programmazione e l'assunzione di maggiori responsabilità da parte delle istituzioni e della Pubblica Amministrazione[14].

Fra le teorie generali del periodo, si può richiamare anche il pensiero di Bartole, secondo il quale la dottrina inseriva spesso le Regioni in una prospettiva di contrapposizione fra Stato-apparato e Stato ordinamento, del quale esse, portatrici di interessi e domande sociali radicalmente diverse, facevano parte. L'attuazione pratica delle istituzioni regionali non era stata però guidata da una concezione garantista delle autonomie ma era sempre legata alla realizzazione di un più vasto disegno che coinvolgeva lo Stato-apparato senza che si aprissero spazi di autonomia separati dagli ambiti di azione riservati allo Stato[15].

[14] A. Barbera, *Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta*, cit., 41-56.

[15] S. Bartole, *Le regioni e gli studi di diritto costituzionale*, cit., 1052 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Pareva comunque chiaro che i nuovi enti avrebbero assunto un ruolo politico di rilievo nelle dinamiche nazionali. Anche coloro che, come Amato, guardavano con cautela alle rivendicazioni di competenze troppo estese alle Regioni, ammettevano la titolarità, in capo alle stesse, di un «potere politico che confluisce con quello dello Stato» e la stessa proposta di ricostruire i rapporti fra i due enti in termini di supremazia e collaborazione presupponeva la politicità della Regione che partecipava all'enunciazione degli obiettivi della politica dello Stato[16].

Appena istituite, le Regioni si trovarono così al centro di numerose attese, fra cui la riforma dell'amministrazione centrale, la canalizzazione delle domande sociali, il rinnovamento della classe politica, alle quali non furono in grado, almeno rispetto a troppo ambiziose aspettative, di dare le risposte sperate[17].

3. *L'esercizio della potestà legislativa*

3.1. *La potestà legislativa anche, debolmente, come manifestazione dell'indirizzo politico*

Fra le diverse forme di autonomia riconosciute alle Regioni quella legislativa è apparsa sin dal primo momento come la più significativa ai fini dell'espressione dell'indirizzo politico.

L'Assemblea costituente immaginava che nell'esercizio di tale potestà «sarebbe consistito il momento fondamentale e caratterizzante dell'autonomia regionale», come dimostra il fatto che i lavori preparatori abbiano dedicato ampio spazio alle questioni inerenti la natura, i limiti, gli oggetti delle attribuzioni legislative da conferire alle Regioni[18].

La centralità della potestà legislativa nella determinazione dell'indirizzo politico venne sottolineata in modo condiviso dalla maggioranza degli studiosi negli anni Cinquanta e Sessanta che ripresero «in questi termini l'assunto – già noto ai costituenti – che ogni Regione disponga di un'autonomia politica: ossia del potere di darsi un indirizzo distinto da quello perseguito dagli organi supremi dello stato-

[16] S. Bartole, *I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale*, in *Regioni*, 1977, 8.

[17] E. Cheli, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, 1114 s.

[18] L. Paladin, *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Quaderni di studi regionali 3, Milano 1973, 23.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

persona, fino al punto di creare – in via legislativa – un proprio organico ordinamento giuridico, sia pure parziale e derivato da quello statale». Secondo Mortati, l'attività amministrativa veniva invece concepita «in funzione prevalentemente direttiva, normativa, di impulso, di controllo»; si ricorreva all'amministrazione regionale indiretta perché la Regione non diventasse un ente autarchico, le leggi regionali avrebbero dovuto devolvere le competenze agli enti locali.

Come tutte le innovazioni, però, anche quella sulla potestà legislativa necessitava di un'attuazione i cui molteplici risvolti di carattere pratico presentavano diversi aspetti di problematicità.

In proposito, infatti, si ritenne che complessivamente dall'Assemblea costituente fossero pervenute poche indicazioni sulla direzione cui dovesse tendere la potestà regionale e che un analogo atteggiamento si riscontrasse nel pensiero di diversi autori che rivendicavano la competenza sul piano teorico ma non ne indagavano le applicazioni concrete, immaginando, in linea generale, che nelle materie loro affidate le Regioni dovessero ammodernare e riformare l'intera disciplina sulla base dei principi delle leggi statali[19], arrivando ad ipotizzare che fosse anzi la stessa amministrazione statale a spingere per una legislazione regionale innovativa[20].

I diversi problemi che l'attuazione dell'art. 117 Cost. scontava si possono ricondurre principalmente a due ambiti, su entrambi i quali era richiesto l'intervento del legislatore statale.

Il primo, posto dal dettato letterale della disposizione, consisteva nel fatto che le denominazioni delle materie potevano prestarsi ad interpretazioni discordanti e a conseguenti tentativi di espandere o comprimere il ruolo dei due enti coinvolti. Condivisa dalla maggior parte degli ordinamenti che ricorrono al criterio dei cataloghi di competenze[21], tale difficoltà si è riproposta in modo ancor più insistente con la versione dell'art. 117 introdotta dopo la revisione del Titolo V.

Il secondo problema, anch'esso ancora attuale, concerneva la delimitazione dei confini fra leggi statali di cornice e leggi regionali di dettaglio, suscettibile a sua volta di dilatare o restringere, sulla base dell'interpretazione, il ruolo dei due legislatori coinvolti[22].

[19] L. Paladin, *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*, cit., 24 s.

[20] F. Bassanini, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 301.

[21] Sul punto v, *ex plurimis*, A. Anzon, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Istituz. Feder.*, 1/2008, Il "regionalismo differenziato", 54.

[22] Così affermava anche S. Bartole, *Le regioni e gli studi di diritto costituzio-*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Dal momento che la potestà legislativa che l'originario art. 117 Cost. riconosceva alle Regioni ordinarie era solo di tipo concorrente ed attuativo e non si prefigurava quindi il caso di materie interamente ascritte alla sfera regionale, i due problemi – che verranno qui trattati separatamente – venivano talvolta a sovrapporsi, potendo così la legislazione statale, soprattutto se molto specifica, risultare lesiva delle prerogative regionali dal punto di vista dell'invasione sia dell'ambito materiale, sia della c.d. disciplina di dettaglio.

3.2. *Il riparto di materie*

Il problema della delimitazione degli ambiti di competenza si palesò nelle sue applicazioni pratiche già al termine della prima legislatura. La costituzionalizzazione delle materie non bastò infatti ad impedire che si consolidasse un assetto potenzialmente distante dalle sue previsioni, al pari di quanto avevano sperimentato le Regioni speciali, in relazione alle quali i decreti di attuazione, identificando in termini minuti i vari ambiti materiali, avevano operato una sorta di decostituzionalizzazione delle disposizioni statutarie.

Le principali fonti di chiarificazione sul punto derivarono, soprattutto inizialmente, da alcuni provvedimenti del legislatore statale che, pur specificamente riferiti all'attività amministrativa, svolsero una funzione ermeneutica anche per quella legislativa (v. *infra*, § 4) e, con il sopraggiungere dei primi conflitti, dalla giurisprudenza costituzionale.

Sugli interventi statali occorre richiamare innanzitutto la l. 281/1970, il cui art. 17, c. 1, b), successivamente ripreso dalla l. 382/1975, art. 1, c. 1, a)[23], prevedeva un'identificazione delle materie non in base alle competenze dei ministeri ma per settori, al fine di evitare un parallelismo inverso in cui la nozione di materia risultante dalle funzioni amministrative si ripercuotesse su quelle legislative, giustificandone così il contenimento[24].

nale, cit., 1054, ricordando l'inidoneità delle sole disposizioni costituzionali a definire le materie assegnate ai legislatori regionali e il carattere necessariamente relativo dei principi fondamentali.

[23] L. 22 luglio 1975, n. 382, *Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*.

[24] A. Azzena, *Tendenze all'espansione delle competenze regionali e problemi della collaborazione tra le regioni e lo Stato*, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, atti del Convegno I nuovi compiti della regione e l'evoluzione del sistema istituzionale, Torino, 3.12.1976, Torino 1977, 100. Analogamente anche F. Cuocolo, *Lo stato delle regioni*, in *Istituz. Feder.*, 1982, 6 s., secondo il quale il parallelismo,

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Si ritenne inoltre che negli elenchi previsti dalla Costituzione sarebbe stato opportuno far rientrare anche la realtà materiale non configurabile all'epoca della sua redazione, così come quella non contemplata da alcuna norma giuridica, con l'ausilio del significato attribuito alle denominazioni dalla normativa subordinata[25].

Sulla stessa linea, il D.P.R. 616/1977[26] sposò una prospettiva estensiva, assecondata anche dalla Corte costituzionale, che non voleva l'ancoraggio delle materie al significato originario ma la loro evoluzione in linea con le mutate esigenze storiche e sociali[27].

I sopracitati interventi non riuscirono però a sciogliere tutti i dubbi interpretativi posti dal catalogo dell'art. 117, soprattutto in relazione a quell'alone dai confini più sfumati che compone ogni materia accanto al suo nucleo essenziale. Proprio tale alone risultò infatti più facilmente suscettibile di essere compresso, dilatato o comunque plasmato con maggiore discrezionalità, rendendosi a volte necessario, per la sua definizione, il ricorso, contestato dalle Regioni, alla legislazione statale vigente e, talvolta, comunque l'attribuzione di un significato più attuale a taluni suoi contenuti ormai obsoleti.

La difficoltà, riscontrata in molte materie, di separare la sfera di attribuzioni dello Stato da quella delle Regioni era collegata al fatto che i confini fra la normazione dei due enti erano mobili e cangianti, risultato di una continua dialettica. Si sarebbe così potuto verificare che un'azione compressiva da parte statale interagisse con l'occupazione, da parte regionale, di nuovi territori e oggetti normativi, con un'espansione orizzontale o, ancora, con un aggiramento degli ostacoli costituiti dai contenuti della normativa statale[28], benché in proposito venisse fatto opportunamente notare che «tutto ciò che si appiattisce si allarga»[29].

subordinando le competenze legislative ai trasferimenti di funzioni amministrative, aveva nociuto più che giovato.

[25] A. Azzena, *Tendenze all'espansione delle competenze regionali e problemi della collaborazione tra le regioni e lo Stato*, cit., 102.

[26] D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*.

[27] A. D'Atena, *La crisi della legge regionale*, in *Quad. regionali*, 1990, 496.

[28] S. Amorosino, *Regioni, legislazione/amministrazione e territorio: i contributi di Franco Levi e i nodi problematici attuali*, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, Atti del Convegno in memoria di Franco Levi (Torino 15.05.1981), Milano 1983, 125 ss., riprendendo gli studi di Franco Levi sul punto.

[29] A. Barbera, *Indirizzi e procedure di spesa nelle Regioni ordinarie*, in *Dove vanno le Regioni?*, a cura di A. Barbera, P.D. Giarda, G. Mazzocchi, Milano 1976,

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Le, talvolta contrastanti, operazioni ermeneutiche compiute da parte di entrambi i legislatori, emergevano dalla lettura via via attribuita alle diverse denominazioni. Nel concetto di beneficenza si era ritenuta ad esempio inclusa l'assistenza a inabili, minori, anziani, disabili; l'urbanistica, con un'integrazione del suo significato originario, era intesa come assetto del territorio e le tranvie come trasporto; l'organizzazione degli uffici veniva a ricomprendere anche la disciplina della relativa funzione; nella legislazione su fiere e mercati si trattava in parte il commercio, con il tacito assenso dello Stato, la cui legislazione nel settore risultava carente; da lavori pubblici e turismo si ricavava lo sport, da musei e biblioteche la politica culturale e così via[30].

Benché la definizione delle materie tendesse (e tenda) a privilegiare il ruolo dello Stato, a volte erano quindi le Regioni che riuscivano a legiferare su aspetti non rientranti nella loro competenza, trovando magari la legittimazione nella lettura congiunta di due o più materie che erano invece loro attribuite[31].

A questo proposito, gli interventi legislativi degli enti al di fuori degli ambiti loro riservati dall'art. 117 Cost. vennero ricondotti a tre distinte categorie, di cui solo le prime due considerate legittime: istitutivi di organi consultivi regionali; distributivi di ausili; impositivi di prestazioni a taluni soggetti[32].

Alcune materie, grazie alla giurisprudenza costituzionale, furono poi trasformate nel loro contrario (un esempio veniva ravvisato nella caccia, che da esercizio dell'attività venatoria divenne protezione della fauna selvatica), mentre altre fattispecie furono spostate da una materia all'altra, come la disciplina dei malati di mente, passato dalla pubblica sicurezza all'assistenza sanitaria e alla protezione sociale[33].

Nell'impossibilità, da parte della legislazione statale, che era inoltre una delle due parti in causa, di tracciare sempre i confini fra i due legislatori, un ruolo fondamentale in proposito fu assunto dalla giu-

21, secondo cui all'appiattimento delle competenze legislative delle Regioni stava corrispondendo un allargamento delle stesse con l'inclusione di settori in cui tali enti esercitavano solo le competenze amministrative delegate o non svolgevano alcuna funzione.

[30] F. Merusi, *Tendenze della legislazione regionale all'allargamento delle competenze*, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 64 s.

[31] A. Azzena, *Tendenze all'espansione*, cit., 103.

[32] M. Carli, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 151 s., che ravvisava la legittimità delle leggi disponenti ausili nella combinazione degli artt. 5 e 117 Cost.

[33] A. D'Atena, *La crisi della legge regionale*, cit., 496 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

risprudenza costituzionale[34]. L'intervento del Giudice delle Leggi era però limitato a quei casi in cui le controversie non trovavano una soluzione attraverso il filtro del controllo preventivo, nel cui ambito spesso si chiudevano le questioni, per quanto l'idea che, con il consenso del Governo, si potesse evitare il giudizio di costituzionalità fosse oggetto di pareri contrastanti[35]. Le Regioni tendevano infatti a preferire alla via giurisdizionale la strada della trattativa con il Governo, testimoniando così il carattere essenzialmente politico delle questioni che le vedevano contrapposte allo Stato, ma anche la sfiducia nelle capacità della Corte di comprendere le esigenze delle autonomie, che pure avrebbero dovuto costituire uno dei punti di partenza del nuovo ordinamento. Il Governo, viceversa, traeva dall'orientamento antiregionalista della Corte l'aspettativa di ottenere spesso successo e questo ne rafforzava da un lato l'intransigenza nei confronti delle Regioni, dall'altro lato la tendenza a giurisdizionalizzare il rapporto, configurando come questioni di legittimità molti conflitti di merito[36].

In linea generale, al termine della prima legislatura si constatava che il rinvio interveniva in molti casi in cui le leggi regionali si spingevano oltre la sfera di azione delimitata dall'elencazione di cui all'art. 117 o quando le loro disposizioni contenevano dei principi che lo Stato stesso avrebbe dovuto fissare[37]. Non vi si faceva invece luogo nei confronti di leggi regionali istitutive di enti pubblici o privati dipendenti dalla Regione, destinati ad operare in settori in parte preclusi alle stesse, benché questo non dovesse essere interpretato come assenso allo scardinamento del limite costituzionale della competenza regionale, né nei casi in cui gli sconfinamenti operati dalle Regioni potevano essere ricondotti in via interpretativa nei loro limiti in quanto volti ad esempio ad aggiornare espressioni costituzionali o ad attualizzare materie obsolete in relazione all'evoluzione economico-sociale o normativa[38]; neppure ancora nel caso di alcune leggi che, pur non

[34] L'istituto del controllo preventivo faceva sì che spesso i poteri di intervento dello Stato, ad esempio per la tutela ambientale, non lo autorizzassero a disciplinare in dettaglio materie regionali come le cave, anche se la Corte era di contrario avviso, A. Azzena, *Tendenze all'espansione*, cit., 107.

[35] A. Azzena, *Tendenze all'espansione*, cit., 110.

[36] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 99.

[37] F. Merusi, *Tendenze della legislazione regionale all'allargamento delle competenze*, cit., 63.

[38] A. Azzena, *Tendenze all'espansione*, cit., 97 s. In proposito Bassanini riscontrò che la resistenza che i progetti di riforma di alcune delle materie su cui le Re-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

rientrando nell'alveo dell'art. 117, furono ritenute rispondenti a ragioni di opportunità politica, come quelle per celebrare i trent'anni dalla Resistenza[39].

Sicuramente anche l'interpretazione delle materie, suscettibile di risultare più o meno estensiva o più o meno fedele al passato, può considerarsi una forma dell'espressione dell'indirizzo politico. A questo proposito lo stesso controllo di merito del Parlamento sulle leggi regionali fu considerato come una sorta di controllo sull'indirizzo politico che la Regione esprimeva attraverso la sua massima espressione normativa, la legge[40].

3.3. *La distinzione fra normativa di principio e di dettaglio*

Il secondo problema relativo all'attività legislativa regionale concerneva la difficoltà di delimitare l'ambito riconosciuto alle leggi cornice da quello rimesso alla disciplina di dettaglio, la cui attribuzione allo Stato avrebbe significato riconoscergli la competenza sulla competenza[41]. A questo proposito, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione il primo passo verso l'attuazione della potestà legislativa sembrò dare una lettura riduttiva della stessa, subordinando, nel ben noto art. 9 della legge Scelba[42], l'adozione delle leggi regionali, nella maggior parte delle materie di cui all'art. 117, c. 1, all'approvazione, da parte dello Stato, ai sensi della IX disposizione transitoria della Costituzione, delle «leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale», con l'obiettivo di bloccare ogni manifestazione di potestà legislativa regionale fino all'intervento della legge cornice, considerata elemento chiave nei rapporti fra Stato e Regioni.

Un altro aspetto rilevante concerneva i principi, sui quali il dibattito dottrinario si chiedeva se dovessero configurarsi come limiti

gioni avrebbero dovuto adottare la legislazione di dettaglio, come l'abolizione di enti inutili, incontrava nel dibattito parlamentare testimoniava la perdurante forza degli interessi settoriali che facevano capo ad alcune delle forze politiche al potere, F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 97.

[39] F. Merusi, *Tendenze della legislazione regionale all'allargamento delle competenze*, cit., 68.

[40] F. Bassanini, *Indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *La via italiana alle regioni*, a cura di D. Serrani, Milano 1972, 71.

[41] A. D'Atena, *La crisi della legge regionale*, cit., 494 s.

[42] L. 10 febbraio 1953, n. 62, *Costituzione e funzionamento degli organi regionali*.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

o come direttiva, suscettibili di assumere contenuto e funzione dinamica, di indirizzo e divenire strumento di programmazione[43].

Era del resto chiaro che l'art. 117 fosse stato ideato con lo scopo di assicurare uniformità alla legislazione regionale, in conformità al più generale intento di contemperare la garanzia dell'unità e indivisibilità della Repubblica con le esigenze autonomistiche e di promuovere una revisione, da parte del legislatore statale, dei principi sino ad allora vigenti[44].

L'art. 9 della legge Scelba, di fatto mai applicato, fu poi modificato dall'art. 17, c. 3 della l. 281/1970[45] che inserì la possibilità, per i legislatori regionali, di dedurre i principi dalla normativa statale vigente. Questa avrebbe dovuto continuare ad applicarsi solo per i principi fondamentali nell'ordinamento statale e si sarebbe trasferita come normativa di dettaglio nell'ordinamento regionale, il cui legislatore avrebbe potuto o modificarla[46], sempre nel rispetto dei principi posti dallo Stato o consentirne la perdurante applicazione, rinunciando a dettare una disciplina sua propria[47]. A questo proposito veniva segnalata la situazione paradossale che si sarebbe creata in quei settori in cui le leggi statali di dettaglio avevano innovato rispetto ai principi obsoleti posti dalle leggi di principio, che sarebbero però risultati inderogabili da parte delle Regioni, costringendo così la disciplina di quel settore ad un nuovo invecchiamento.

Questa soluzione – fatta salva anche dalla Corte costituzionale nella

[43] F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, in *Quad. regionali*, 1987, 365 s.

[44] G. Zagrebelsky, *Appunti sul significato costituzionale dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato" come limite alla potestà legislativa regionale*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 265-268.

[45] Come riscritto dall'art. 17 della l. 281/1970, l'art. 9 ha così previsto che «L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'art. 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti. Le Regioni esercitano la predetta funzione legislativa ad emanazione avvenuta dei corrispondenti decreti previsti dal primo comma dell'articolo 17 della legge concernente provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, o comunque dopo un biennio dall'entrata in vigore della predetta legge. Entro lo stesso biennio, in attuazione della IX disposizione transitoria della Costituzione, la Repubblica adegua la propria legislazione alle competenze legislative attribuite alle Regioni».

[46] A. De Roberto, *Primi problemi dopo il passaggio delle funzioni amministrative alle regioni*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 51 s.

[47] F. Bassanini, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 299.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

nota sent. 39/1971 – da un lato consentì alle Regioni di cominciare a legiferare, dall'altro lato introdusse però un ulteriore elemento di incertezza perché attribuiva, ancora una volta, ai vari attori coinvolti, con l'interpretazione dei principi, il compito di disegnare i confini della propria sfera d'azione[48]. Nella prassi, il Parlamento tendeva a non approvare le leggi cornice e continuava ad intervenire negli ambiti che sarebbero spettati alla competenza delle Regioni[49] con norme spesso molto dettagliate, che non lasciavano spazio a tali enti, anche se talvolta risultavano cogenti solo se non derogate da quelle regionali[50].

Il successivo art. 10 della l. Scelba, nella parte in cui prevedeva che in caso di modifica dei principi fondamentali della legislazione statale la legislazione regionale incompatibile fosse abrogata, fu ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale (sent. 40/1972), che riservò la possibilità della declaratoria di incostituzionalità ai casi in cui il contrasto non si fosse configurato «in termini di vera e propria incompatibilità, tale da dar luogo ad abrogazione»[51].

Benché le Regioni, come già detto, preferissero negoziare con il Governo anziché perorare la propria causa davanti al giudice costituzionale, quando era investita delle questioni la Corte si trovava anch'essa a soppesare il valore politico delle disposizioni statali[52].

Le sue decisioni s'incentrarono su tre aspetti: le leggi statali preesistenti nelle materie di competenza regionale, vigenti su tutto il territorio nazionale fino all'emanazione in tale ambito di leggi regionali (sent. 6/1957, 226/1986); la sorte di leggi statali di dettaglio nelle materie di cui all'art. 117, impugnabili solo dalle Regioni che avevano legiferato; la perdita di efficacia delle leggi regionali per effetto della mutazione dei principi nella legislazione statale[53].

[48] G. Zagrebelsky, *Appunti sul significato costituzionale dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato" come limite alla potestà legislativa regionale*, cit., 278; F. Cuocolo, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 313, che paventava il rischio di un rallentamento nell'attività della Corte costituzionale come effetto dell'aumento della conflittualità.

[49] D. Sorace, *Le Regioni italiane alla fine degli anni '70*, in *Regioni*, 1979, 526 s.

[50] A. D'Atena, *La crisi della legge regionale*, cit., 501.

[51] P. Barile, *Corte costituzionale e regioni a statuto ordinario*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 86, che condivideva l'opinione della Corte.

[52] Ad esempio di questa tendenza si rilevò che da novembre 1970 a maggio 1972 furono approvate 153 leggi regionali, con 28 rinvii ma solo 3 impugnazioni, E. Gizzi, *I caratteri del controllo governativo sulle leggi regionali*, fra le Comunicazioni, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 166.

[53] F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, cit., 367 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

In un ampio studio del 1973, di poco successivo quindi all'effettivo inizio dell'attività legislativa regionale, Paladin provò a trarre un primo bilancio e al contempo una previsione sul futuro dispiegarsi della stessa, per constatare luci e ombre della prassi affermatasi e individuò uno dei fattori negativi proprio nelle dinamiche fra principio e dettaglio, ravvisando alcuni esempi in tal senso nella normativa statale adottata sino ad allora.

In particolare Egli portò ad esempio la l. 132/1968, legge ospedaliera, che si comportava da legge cornice incidendo però anche nel campo riservato alla futura legislazione delle Regioni in quanto conteneva previsioni di dettaglio sugli ospedali; la l. 865/1971, legge sull'edilizia, che prevedeva un riparto di fondi fra le diverse Regioni sulla base di un piano nazionale e attribuiva loro il potere di approvare i "programmi di localizzazione" senza neanche trasferire le funzioni amministrative in materia di edilizia popolare ed economica (escludendo così le case popolari da tutte le materie di cui all'art. 117); la sopracitata legge 281/1970, il cui art. 9 disponeva la ripartizione del fondo in modo tale che il suo utilizzo avrebbe avuto l'effetto di impedire alle Regioni scelte politiche e legislative realmente autonome (v. *infra*, § 5)[54].

Lo stesso Autore individuò poi come fattori della possibile futura erosione della potestà regionale, oltre alla poca chiarezza nella delimitazione delle materie, il ruolo della Corte, che avrebbe tendenzialmente favorito più lo Stato; il limite degli obblighi internazionali, soprattutto in riferimento alla normativa comunitaria; il debole incoraggiamento dell'esempio delle Regioni speciali che, nonostante la titolarità di prerogative più ampie, non si erano sino ad allora distinte per l'approvazione di atti veramente significativi[55].

[54] L. 12 febbraio 1968, n. 132, *Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera*; l. 22 ottobre 1971, n. 865, *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata*.

[55] Paladin constatava infatti che l'azione delle Regioni speciali risultava complessivamente condizionata sul piano giuridico e politico. Pur approvando atti formalmente legislativi, esse manifestavano una scarsa attitudine a legiferare. Nelle materie loro affidate continuavano a vigere le leggi generali dello Stato; i loro provvedimenti a volte riproducevano la normativa statale, a volte introducevano istituti rimasti poi privi di attuazione (come i liberi consorzi di comuni in Sicilia) e si riscontravano complessivamente difficoltà applicative. Le leggi regionali presentavano spesso carat-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Le problematiche concernenti il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale si riflettevano anche nelle relazioni fra fonti o atti di diversa natura per quanto in particolare concerneva la possibilità che atti statali non legislativi potessero limitare la legislazione regionale, almeno nel periodo antecedente l'approvazione della legge statale di principio, come si verificava ad esempio nell'ambito sanitario.

Altri avversavano tale meccanismo sulla base del fatto che la legge, statale o regionale, non doveva conoscere fonti a sé superiori; il ricorso da parte delle Regioni alla fonte primaria anziché a quella secondaria, nonostante un'apparente analogia di contenuti fra le due, era anzi funzionale ad evitare la subordinazione al potere esecutivo statale[56].

Nel 1982 fu però la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 150, a sancire che una particolare categoria di atti adottati in forma amministrativa, quelli di indirizzo e coordinamento (su cui v. *amplius infra*, § 4.3), poteva vincolare anche la funzione legislativa[57] e, con una giurisprudenza a volte ondivaga ma sostanzialmente ferma sulla necessità che fosse rispettato il principio di legalità e vietato il totale riassorbimento delle competenze regionali, a ricondurre alla ragione giustificatrice di tale funzione molti dei limiti che incontravano le leggi regionali[58].

3.4. *La legislazione regionale*

Sul fronte interno alle Regioni la situazione non presentava segnali univoci.

Se da un lato infatti si può constatare la prevalenza della legisla-

tere di legge provvedimento, denotando una mancanza di coraggio e fantasia dei loro autori, che conservavano la *forma mentis* degli amministratori locali; esse mantennero poi in capo alla Regione funzioni amministrative che avrebbero dovuto devolvere agli enti locali.

Le Regioni speciali avevano dato vita a «un corpo estraneo nell'ordinamento unitario statale». La tendenza a svalutarne l'autonomia era manifestata anche dal Parlamento, che interveniva in aree loro affidate; la forma più spiccata di autonomia si rinveniva nelle scelte sulla destinazione dei loro proventi per contributi alle popolazioni locali, L. Paladin, *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*, cit., 25-28.

[56] D. Sorace, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 342 ss.

[57] A. D'Atena, *La crisi della legge regionale*, cit., 500.

[58] A. Cerri, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra Stato e Regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linee di tendenza e problemi aperti*, in *Regioni*, 1987, 28.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

zione interstiziale, di erogazione di sovvenzioni (soprattutto preelettorali)[59], dall'altro lato si registrano interventi di carattere innovativo, talora anticipatori o sostitutivi di quelli che sarebbero spettati allo Stato.

Gli sforzi regionali non si concentravano con la medesima intensità su tutti i settori.

Ricorrenti oggetti di disciplina erano alcuni ambiti riconducibili alla tutela dell'ambiente e al governo del territorio (come cave, parchi, lotta all'inquinamento, urbanistica) e interventi altrettanto significativi, anche se meno organici, concernevano i servizi sociali. La legislazione regionale nel campo delle attività produttive era invece ancora dominata da provvedimenti di mera erogazione, mentre, nonostante la Corte avesse escluso ogni competenza degli enti territoriali nelle materie loro attribuite in relazione ai rapporti interprivati, anche in questo campo non mancava qualche legge di notevole rilievo sostanziale, come quelle che disponevano l'assegnazione di terre incolte ai contadini ed altre.

Provvedimenti regionali di una certa delicatezza vennero poi ravvisati nel settore del governo locale, con particolare riferimento all'ambito dei controlli sugli enti e ai tentativi di ridefinizione dell'assetto dei poteri, ad esempio attraverso la costituzione del livello comprensoriale[60]. Alcuni studiosi attribuirono molta importanza a questi interventi, ritenendo che proprio le leggi sui comprensori e sull'attività di programmazione fossero suscettibili di modificare il modo stesso di concepire l'autonomia locale subregionale, come impostata dagli artt. 118, 128 e dall'VIII disposizione transitoria della Costituzione (i cui schemi attuativi risultavano a loro volta in contrasto con il modello fondato sugli statuti, basato sulla programmazione e la partecipazione degli enti locali)[61].

In altri settori, fra cui quello sanitario e sociale, si constatava ad-

[59] Barbera attribuisce la «decisa e deludente vocazione dei legislatori regionali verso leggi di erogazione, incentivazione e sovvenzione e la scarsa propensione verso leggi che incidano sull'assetto istituzionale e normativo dei settori affidati alle proprie cure» ad alcune cause, fra cui quella di acquisire rapidi consensi, evitando di turbare equilibri precari, l'assenza di leggi cornice e la costrizione delle Regioni ad una finanza prevalentemente "derivata"; A. Barbera, *Indirizzi e procedure di spesa nelle Regioni ordinarie*, cit., 9.

[60] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 78 ss.

[61] F.C. Rampulla, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 196, che poneva l'accento sul fatto che nello stilare i primi bilanci occorresse fare distinzioni fra le Regioni in base alla loro differente produzione legislativa.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

dirittura una sorta di supplenza, da parte del legislatore regionale, di quello statale, con l'anticipazione, da parte di disposizioni regionali non solo di dettaglio ma anche di principio, di alcuni contenuti della riforma sanitaria (ne è un esempio la creazione di unità locali dei servizi sociosanitari[62]), in una sostanziale inversione della regola della potestà concorrente[63].

Un esame incentrato su una singola Regione, il Piemonte, confermava sostanzialmente questi dati. Fra gli interventi di carattere strutturale i risultati erano modesti in quanto non erano state adottate leggi sull'organizzazione dell'apparato regionale, sul procedimento amministrativo, di contabilità, di programmazione e relative procedure, nonostante le promesse statutarie. La categoria più numerosa era quella delle leggi sul finanziamento, che vedevano nella sovvenzione «lo strumento prevalente, se non tipico, dell'azione regionale» (e un discorso analogo poteva essere svolto per le leggi che prevedevano finanziamenti agli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche), e rispetto alle quali si ritenne che «lo sforzo innovativo era ridotto sia sul piano normativo sia su quello reale», mentre risultava esigua la legislazione che introduceva nuove norme di comportamento, innovativa sul piano formale, non su quello sostanziale[64].

3.5. *Considerazioni (pure di segno positivo) sull'attività legislativa delle Regioni*

La legislazione prodotta dalle Regioni nei primi anni della loro attività ottenne giudizi di segno soprattutto negativo, che si riverberarono, inevitabilmente, sulla loro capacità di esprimere e perseguire l'indirizzo politico[65]. Le diverse problematiche che caratterizzarono l'esercizio dell'attività legislativa furono anzi uno fra i principali fat-

[62] F.C. Rampulla, *op. cit.*, 195.

[63] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 88.

[64] F. Levi, *Un panorama della produzione legislativa piemontese nella prima legislatura*, in Id., *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, cit., 289-301.

[65] In proposito R. Bin, voce *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, 1994, 173 ss., constatava come le valutazioni di tipo giuridico sulla posizione della legge regionale nel sistema delle fonti si fossero contaminate con quelle, di tipo politologico, sull'autonomia politica regionale, non tanto sotto il profilo della titolarità di un indirizzo politico (pur definito «impalpabile»), quanto sotto il profilo della credibilità della Regione come ente di governo e dell'adeguatezza dei suoi dirigenti ai compiti assegnatile.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

tori che spinsero a considerare il ruolo delle Regioni come essenzialmente amministrativo[66].

Lo stesso Paladin non mancò di constatare il dissolvimento degli ottimismi iniziali, affermando che «l'idea di uno stato fondato sulle autonomie legislative regionali, già cara ai gruppi regionalistici dell'Assemblea costituente e ribadita con tanta insistenza in dottrina, finirà per aggiungersi – secondo lo scrivente – alla lunga serie delle previsioni costituzionali rimaste inattuate». La funzione legislativa, principale forma di manifestazione dell'indirizzo politico, versava infatti nella stessa situazione critica in cui già si trovava quella delle Regioni speciali e non aveva tratto alcun beneficio dai decreti di trasferimento del 1972, che non consolidavano la definizione delle materie regionali[67].

Nella stessa scia si poneva l'opinione di Romano il quale, all'esito di un'analisi incentrata sul ruolo della Regione nella giustizia amministrativa, constatava che la legislazione regionale non era riuscita ad acquistare importanza né dal punto di vista qualitativo – a causa del vincolo posto dai principi, nonché dell'incapacità politica del legislatore regionale di operare scelte autonome che fossero al contempo significative e fortemente differenziate – né, in taluni casi e malgrado lo spessore delle raccolte di leggi, dal punto di vista quantitativo[68].

Richiamando quanto sostenuto da Paladin, il giudizio negativo sulla legislazione regionale veniva da taluni esteso anche agli organi preposti alla sua adozione, denotandosi la propensione alla dequalificazione dei Consigli da organi politici ad organi amministrativi e, più in generale, la tendenza a ridurre il ruolo degli enti infrastatuali a quello di grandi «ent[i] autarchic[i] polifunzional[i]», che sarebbero risultati rispondenti a un modello di Regione come esecutore efficiente di scelte politiche compiute al centro ma non come interlocutore politico dello stesso livello del decisore nazionale[69].

[66] F. Bassanini, fra gli Interventi, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 296.

[67] L. Paladin, *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*, cit., *passim*. Per l'elenco dei decreti del 1972 v. *infra*, nota 90. Le sentenze che li "assolsero" furono la n. 138/1972 per il D.P.R. 7/1972; la n. 139/1972 per il D.P.R. 9/1972; la n. 140/1972 per il D.P.R. 4/1972; la n. 141/1972 per il D.P.R. 8/1972; la n. 142/1972 per il D.P.R. 11/1972; la n. 6/1986 per il D.P.R. 5/1972; la sent. 58/1976 dichiarò inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato su una circolare ministeriale in ordine all'applicazione del medesimo D.P.R. 5/1972.

[68] A. Romano, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, cit., 11.

[69] D. Serrani, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 337-341.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Nello stesso periodo alcune voci si levarono però a parziale difesa della legislazione degli enti territoriali. Fra queste quella di chi, come Onida, rammentava il fatto che la normativa di alcune Regioni avesse elaborato soluzioni innovative (come la scelta di affidare la gestione di taluni settori della riforma sanitaria a unità locali anziché a enti mutualistici o il turismo ai Comuni anziché a enti provinciali competenti) e che una di esse, la Lombardia, era risultata particolarmente attiva nell'esercizio dell'iniziativa legislativa (con la presentazione di circa sessanta progetti di legge). Egli metteva altresì in guardia i legislatori regionali, impegnati nella disciplina dell'organizzazione dei nuovi enti, dal rischio che gli apparati amministrativi espropriassero gli organi politici della funzione amministrativa e, sostanzialmente, di indirizzo politico[70]. Pochi anni dopo, era D'Atena che, sempre in un'ottica di rivalutazione delle prerogative regionali, sottolineava il fatto che non tutte le fonti primarie regionali assumevano il carattere di legge provvedimento[71].

Il succedersi delle legislature non apportò mutamenti di rilievo nei giudizi sulla produzione normativa regionale e sulla sua idoneità a costituire un efficace strumento di manifestazione dell'autonomia dell'ente in generale e del suo indirizzo politico, in particolare e si riscontrò la sostanziale inadeguatezza della legislazione regionale rispetto al compito, prospettato da alcuni fautori delle riforme, di alleviare il lavoro del Parlamento[72].

A distanza di un ventennio dalle prime leggi regionali, era ancora D'Atena che – pur esprimendo alcune considerazioni a difesa della calpestata potestà legislativa regionale, specificamente voluta dal Costituente e il cui esercizio non doveva comportare la riduzione dello «spessore politico delle opzioni rimesse al legislatore regionale» – riscontrava lo scostamento della situazione rispetto al modello, ipotizzato da Giorgio Balladore Pallieri, secondo cui quello regionale era «il normale potere legislativo». Nei dieci anni precedenti, la legislazione regionale aveva registrato infatti un aumento quantitativo ma

[70] V. Onida, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 329-336, secondo il quale la legislazione regionale poteva condizionare una materia sia dal punto di vista della disciplina sostanziale e degli interessi che questa realizzava, sia dal punto di vista della determinazione delle modalità di svolgimento dell'attività amministrativa dei pubblici poteri.

[71] A. D'Atena, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 162-164.

[72] S. Bartole, *Le regioni e gli studi di diritto costituzionale*, cit., 1056 s., il quale precisava però che la legislazione regionale non era risultata oggetto di una valutazione comparativa e riassuntiva.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

una caduta di tono, con l'adozione di leggi-provvedimento, leggine erogatrici di contributi o finanziamenti, atti di carattere interstiziale nelle fitte maglie delle leggi statali[73].

Le problematiche relative al riparto della potestà legislativa vennero inserite anche nel più generale dibattito sull'alternativa fra il modello del regionalismo duale, basato sulla separazione garantistica delle competenze, e quello del regionalismo cooperativo-partecipazionista, che presuppone l'esercizio della potestà di indirizzo politico amministrativo da parte delle Regioni. Benché il modello cooperativo fosse molto sostenuto, sulla base del fatto che sia dall'art. 117 (che sembrava presupporre una convergenza fra l'indirizzo della Regione e quello dello Stato) sia dall'art. 118 si potevano ricavare elementi favorevoli alla collaborazione, qualcuno ne contestava la compatibilità con la Costituzione e, in particolare, con l'impostazione dualistica – ritenuta ormai superata – che poteva ricavarsi dall'art. 117 (basata su una concezione dell'ente regionale come ordinamento separato, limitato esternamente dalle leggi cornice).

Secondo i fautori del regionalismo collaborativo, la ricostruzione dell'autonomia politica delle Regioni in termini di mera attribuzione di poteri legislativi e amministrativi in date materie, pur mirando alla garanzia del riparto delle competenze, non risultava soddisfacente. Allo stesso modo non si poteva consentire che il limite territoriale si frapponesse alla regolamentazione di questioni in cui erano coinvolti interessi di più vasta dimensione, ai quali si sarebbe potuto far fronte magari attraverso un accordo fra Regioni[74].

L'assetto reale sembrava quindi avviarsi verso l'omologazione della competenza concorrente al modello previsto negli ordinamenti mitteleuropei, con il superamento dei tre «caposaldi» fissati dall'art. 117, cioè la costituzionalizzazione delle materie, i principi fondamentali come unico limite alla competenza concorrente e la riserva alla legge statale della fissazione dei principi stessi[75].

Anche la Corte costituzionale sembrò contribuire a tale evoluzione, esprimendo talvolta un orientamento tendenzialmente favorevole al regionalismo cooperativo. Emblematiche di tale tendenza sono considerate la sent. 562/1988 e, soprattutto, la sent. 829/1988. La prima

[73] A. D'Atena, *La crisi della legge regionale*, cit., 493 ss.

[74] M. Midiri, *Autonomia politica della Regione e attuali tendenze di politica legislativa* (intervento in conferenza), in *Quad. regionali*, 1987, 83 ss.

[75] A. D'Atena, *La crisi della legge regionale*, cit., 503, che riprendeva l'ultima affermazione da Lombardi.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

aveva ad oggetto una legge della Regione Lazio che disponeva l'attribuzione di un contributo straordinario al Comune di Pomezia; la seconda si pronunciava su una legge toscana che, prevedendo stanziamenti per il fondo di solidarietà istituito dalla Regione Piemonte per i lavoratori impegnati in vertenze sindacali, risultava problematica, dal punto di vista del rispetto del riparto di competenza, sia per la materia (benché tale profilo non venisse addotto dal ricorrente), non rientrando nella beneficenza, sia per il grado, ingerendosi in funzioni riservate ai Comuni, sia per il territorio, essendo il contributo destinato ad altra Regione.

La Corte ritenne legittime entrambe le disposizioni impugnate, ma pronunciandosi su quella toscana colse l'occasione per intervenire sulle prerogative regionali, affermando che, benché non si potesse ricondurre alla materia assistenza e beneficenza pubblica di cui all'art. 117, come specificata dal D.P.R. 616/1977 (operando a questo proposito anche uno stacco argomentativo dalla coeva sent. 562/1988)[76], tale norma forniva una disciplina all'intento solidaristico della comunità di cui la Regione è esponenziale, in nome del quale potevano giustificarsi anche deroghe o eccezioni al principio di territorialità[77].

4. *Le funzioni amministrative fra indirizzo politico statale e autonomia regionale*

4.1. *Il dibattito in Assemblea costituente e le disposizioni costituzionali*

In riferimento all'assegnazione delle funzioni amministrative la maggioranza dei regionalisti e dei sostenitori delle autonomie territoriali presenti in Assemblea costituente condivideva l'idea per cui

[76] G. Pastori, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in *Regioni*, 1989, 1534-1541.

[77] Nella sent. 829/1988 la Corte prendeva le distanze dalla precedente sent. 56/1964 in cui, pur riconoscendo che «gli interessi regionali non sono soltanto quelli puntualmente rilevabili dalle competenze che lo Statuto attribuisce alla Regione, ed è anche vero che può essere configurato un interesse generale proprio della Regione che questa può e deve tutelare», censurò la legge della Regione Trentino Alto Adige sottoposta al suo giudizio. A proposito dell'apertura dimostrata in tal senso dalla Corte nella sent. 829/1988, ritengono invece non auspicabile la possibilità di deroga al limite territoriale M. Mazziotti Di Celso, G.M. Salerno, *Competenze legislative delle Regioni e limite territoriali*, in *Giur. cost.*, 1988, 3976 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

l'efficienza del loro esercizio implicasse l'adozione del criterio del riparto delle attribuzioni fra i diversi livelli terrritoriali, al quale sembrava del resto ispirarsi, più in generale, tutta la Costituzione[78].

La profonda trasformazione dello Stato da censitario aristocratico a più apertamente democratico ed il fallimento del sistema (c.d. binario) fondato sulla ripartizione di funzioni fra prefetture ed enti locali spinsero l'Assemblea costituente a considerare la Regione come il livello territoriale migliore per l'amministrazione locale e nazionale. Si intravvide nella dimensione regionale, entro cui si svolgeva l'attività lavorativa del cittadino, quella ottimale per l'esercizio delle funzioni in generale e, innovando alle concezioni precedenti, per lo svolgimento dei servizi pubblici in particolare. Considerata come un ente corporativo ordinato democraticamente, di maggiore estensione del Comune e della Provincia, la Regione era inoltre dotata della potestà legislativa, che le avrebbe assicurato un *imperium* più vasto[79].

Il testo costituzionale dedicò alla distribuzione delle funzioni amministrative l'art. 118, chiaramente ispirato al principio del riparto di competenze, l'VIII disposizione transitoria e vi accennò altresì, in riferimento a Comuni e Province, negli artt. 128 e 129.

Il rilievo principale spettò all'art. 118 che, a differenza di quanto avveniva per la potestà legislativa, non sottoponeva le funzioni amministrative a limiti diretti[80] ma gettava le basi per un sistema flessibile, aperto ad interpretazioni future evolutive.

Si riteneva che tutte le funzioni amministrative, tranne quelle ri-

[78] M.S. Giannini, *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni*, cit., 131.

[79] O. Sepe, *Aspetti dell'organizzazione amministrativa nelle Regioni*, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, cit., 361, che fa riferimento ai concetti di «ottimalismo amministrativo» e «ottimalismo tecnico».

[80] M.S. Giannini, *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni*, in *Regioni: politica o amministrazione?*, cit., 130. Riteneva che non si potessero estendere all'art. 118 i limiti dell'art. 117 (salvo per quei principi disposti o ricavabili dalla legislazione statale volti a disciplinare l'esercizio dell'attività amministrativa delle Regioni) F. Bassanini, *L'attuazione dell'ordinamento regionale tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze 1970, 58; analogamente in Id., *I decreti sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nel quadro del sistema costituzionale delle autonomie locali*, in *Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni (decreti delegati: ex legge n. 281 del 16-5-1970)*, a cura di P. Calandra, G. Troccoli, Roma 1972, 15 s., 19, in cui l'Autore affermava che la potestà amministrativa delle Regioni ordinarie nelle materie in cui avevano la competenza legislativa concorrente poteva quindi essere equiparata a quella che spettava alle Regioni speciali nelle materie in cui detenevano la potestà legislativa esclusiva.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

servate allo Stato, sarebbero dovute spettare in via ordinaria alle Regioni, che avrebbero potuto delegarle agli enti locali, esercitando (al posto dello Stato) il controllo sugli stessi e disciplinare l'organizzazione degli organismi minori. Le Regioni avrebbero altresì potuto prendere parte alle decisioni nazionali[81].

Secondo un'autorevole opinione l'art. 118 Cost. poneva un duplice nesso di collegamento fra la posizione delle Regioni e quella degli enti minori prevedendo, al c. 1, la possibilità di attribuire a Province, Comuni e altri enti locali le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale di spettanza delle Regioni e, al c. 2, che la Regione esercitava le sue funzioni delegandole a Province e Comuni o avvalendosi dei loro uffici, con una statuizione destinata a sollevare un elevato numero di questioni in dottrina e giurisprudenza, soprattutto in riferimento ai rapporti fra delegato e delegante[82]. Tale disposizione venne ritenuta altresì il momento di snodo della programmazione e della partecipazione in quanto le Regioni, mettendo in atto la delega verso gli enti locali, avrebbero potuto dedicarsi alle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento e non divenire enti dell'amministrazione attiva[83].

Nonostante l'espressione "altri enti locali" di cui al c. 1, era opinione prevalente poi che gli unici enti fra i quali erano consentiti dei movimenti di funzioni fossero quelli contemplati dall'art. 114[84].

In riferimento al rapporto con gli altri enti territoriali in un sistema che da bipolare era divenuto tripolare, si prefigurava per la Regione il ruolo di ente pilota della programmazione locale; per la Provincia quello di livello intermedio con funzioni programmatorie di indirizzo e incentivo in sede locale; per il Comune quello di ente operativo di base, riunito in raggruppamenti associativi o articolato in unità minori[85].

La stessa opinione riconduceva l'importanza dell'attività amministrativa regionale al fatto che essa fosse espletata sotto la guida di organi eletti, legittimati politicamente, che venivano a sostituire i buro-

[81] O. Sepe, *Aspetti dell'organizzazione amministrativa nelle Regioni*, cit., 358 s.

[82] F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Sezione IV *I rapporti fra Le Regioni, le Provincie e i Comuni*, Milano 1979, 227-230.

[83] F. Roversi Monaco, *Autonomia e decentramento*, cit., 1204 s., che rilevava, su quest'ultimo aspetto, il fallimento del legislatore.

[84] F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit., 238, 543-552.

[85] Il pensiero di Franco Levi sul punto era ricostruito da G. Vignocchi, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, cit., 34.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

crati dello Stato (in parziale analogia con quanto si verificava all'interno di Comuni e Province)[86] e che, fregiandosi di un grado di legittimazione sociale più elevato rispetto alle altre istituzioni (nel sistema regionale la classe politica prevaleva sulle componenti dei burocrati e dei tecnici), disponevano di una maggiore capacità di svolgere un ruolo di mobilitazione sociale[87].

Fra le diverse modalità di suddivisione delle materie ipotizzate dalla dottrina, due risultarono maggiormente condivise. La prima, ritenuta più valida sebbene di non semplice attuazione, suggeriva di trovare la chiave nell'art. 117 Cost., conferendo così alle Regioni la potestà di programmazione territoriale, con l'attribuzione delle materie relative a urbanistica, trasporti, viabilità, opere pubbliche, sanità e anche al diritto pubblico dell'economia, per gli aspetti che più si caratterizzavano a livello regionale, come agricoltura, turismo, artigianato e assistenza. La seconda modalità si basava invece sulla dimensione dell'interesse pubblico perseguito per sostenere che in quasi tutte le materie di cui all'art. 117 si potevano individuare delle sottomaterie che implicavano la manifestazione di un interesse pubblico di carattere generale e la cui tutela spettava pertanto allo Stato[88].

4.2. *Il primo decentramento e i suoi limiti*

Come la maggior parte delle previsioni costituzionali, anche l'art. 118 necessitava di disposizioni attuative che non tardarono infatti a sopraggiungere, pur con esiti contrastanti e nella sostanziale mancanza di un'interpretazione guida che accompagnasse l'istituzione dei nuovi enti.

Il primo intervento si deve alla già citata legge finanziaria 281/1970, il cui art. 17 prevedeva (oltre alla controversa funzione di indirizzo e coordinamento, su cui v. *infra*) che i trasferimenti avvenissero per

[86] Sempre in relazione alle riflessioni di Levi, A. Romano, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, cit., 7 s. All'indomani della loro istituzione, F. Coen, fra gli Interventi, in *La via italiana alle regioni*, cit., 188, metteva tuttavia in guardia dal rischio di collocare le Regioni sotto la burocrazia centrale, formando una classe politica simile a quella costituitasi negli enti locali, con funzioni non decisionali e di responsabilità politica ma di intermediazione e con il rischio di alimentare così i fenomeni del clientelismo politico.

[87] Rielaborando ancora gli studi di Franco Levi, U. Pototschnig, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, cit., 30.

[88] M.S. Giannini, *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni*, cit., 130 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

settori organici di materie, ai quali le Commissioni parlamentari e il Ministero per l'attuazione delle Regioni avrebbero dovuto attribuire un significato in fase di applicazione[89].

In adempimento di quanto previsto da tale disposizione nel 1972 vennero approvati undici decreti legislativi[90] che trasferirono alle Regioni le funzioni amministrative nelle materie di cui all'art. 117 Cost., più alcune altre, con la discutibile tecnica del ritaglio (che implicava la permanenza, in capo allo Stato, degli aspetti di maggiore rilievo, lasciando alle Regioni solo gli altri), opera delle burocrazie ministeriali e sulla quale la Commissione parlamentare non riuscì a imporre al Governo la sua linea (quella cioè di procedere per settori organici)[91], realizzando così il trasferimento «non per complessi funzionali, ma per sommatorie di competenze singole»[92].

[89] M.S. Giannini, *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni*, cit., 141.

[90] D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale*; D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale*; D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici*; D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e dei relativi personali ed uffici*; D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacuali e dei relativi personali ed uffici*; D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di turismo ed industria alberghiera e del relativo personale*; D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di fiere e mercati e del relativo personale*; D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, *Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali e uffici*; D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale*; D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana e professionale e del relativo personale*; D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici*.

[91] M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, cit., 27.

[92] G. Amato, *La via italiana alle regioni*, in *La via italiana alle regioni*, cit., 19, 21.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Di fatto tali decreti si trovarono destinati a rappresentare l'ossatura delle nuove Regioni, svolgendo un compito che sarebbe spettato alle leggi cornice.

Dopo il 1972 le Regioni divennero titolari di un insieme alquanto disorganico di funzioni amministrative, tanto che era difficile delegarle agli enti locali, ai quali passò al massimo l'incarico di specifici adempimenti[93].

Se non tardarono ad arrivare giudizi sul fatto che i decreti delegati, contrassegnati da lacune e deficienze e colpevoli della previsione di trasferimenti a pelle di leopardo[94], non dessero un'attuazione soddisfacente all'art. 17[95], risultando anzi «un'occasione perduta»[96], non si mancò di rilevare che questo si era verificato anche per colpa delle Regioni, che non avevano assunto posizioni chiare sugli schemi dei testi dei decreti stessi (come invece previsto dalla legge) e non si erano preoccupate di regolare con appositi provvedimenti normativi la fase transitoria, in cui si sarebbe verificato il passaggio delle funzioni[97].

L'attuazione dei decreti non risultò più lineare delle loro previsioni, scontando diverse pecche, fra cui la frammentarietà e disorganicità dei poteri trasferiti, che non consentivano alle Regioni di disporre degli strumenti necessari per attuare quelle politiche di settore di cui essere responsabili davanti all'opinione pubblica; le interferenze da parte dell'amministrazione statale; i vincoli derivanti dal passaggio di spezzoni di strutture amministrative preesistenti; l'eccesso o la carenza del personale trasferito dallo Stato e la sua coesistenza con quello comandato dagli enti locali; la confusione di competenze e gli

[93] D. Sorace, *Le Regioni italiane alla fine degli anni '70*, cit., 529 s.

[94] F. Cuocolo, *Lo stato delle regioni*, cit., 5.

[95] M.S. Giannini, *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni*, cit., 140; sul punto v. anche le osservazioni di G. Treves, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 251 s.

[96] F. Bassanini, *La nuova legge sull'ordinamento regionale: verso il "decollo" delle regioni?*, in Id., *Le Regioni tra Stato e Comunità locali*, Bologna 1976, 225, secondo il quale tali atti non coglievano il disegno costituzionale sulle Regioni, negandone, con la tecnica del ritaglio, il ruolo istituzionale senza proporre una soluzione alternativa, Id., *I decreti sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nel quadro del sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit., 34.

[97] M.S. Giannini, *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni*, cit., 144. Sulle osservazioni espresse dalle Regioni v. *amplius* P. Calandra, *Le Regioni di fronte al trasferimento delle funzioni*, in *I decreti sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nel quadro del sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit., 103 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

sprechi dovuti alla sopravvivenza di amministrazioni parallele; il rifiuto degli apparati pubblici di tenere conto delle competenze regionali; il fiscalismo delle commissioni di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni; i vincoli della continuità legislativa uniti a quelli di una legislazione di contabilità inelastica; la lentezza nel trasferimento di beni demaniali e patrimoniali[98].

4.3. *La funzione di indirizzo e coordinamento*

La legge 281/1970 risultò di fondamentale importanza per le dinamiche del sistema amministrativo non solo perché avviò i primi trasferimenti ma anche in quanto riconobbe allo Stato un potere non previsto dalla Costituzione – o, almeno, non in modo esplicito (v. *infra*) – ma destinato ad assumere un notevole rilievo, la funzione di indirizzo e coordinamento.

Ritenuta probabilmente superflua nei confronti delle Regioni speciali[99], la funzione di indirizzo e coordinamento nacque quindi con quelle ordinarie e venne riservata allo Stato dal sopracitato art. 17 della legge nei confronti «delle attività delle Regioni [nelle materie loro trasferite] che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali».

Correlata soprattutto all'attività amministrativa ma ritenuta particolarmente problematica anche ai fini dell'espressione dell'indirizzo politico regionale, tale funzione fu ben presto al centro di un vivace dibattito[100] che ne ebbe ad oggetto la legittimazione costituzionale, la riconduzione all'attività amministrativa o a quella di indirizzo politico dello Stato e il conseguente rapporto con l'indirizzo politico regionale e con la tipologia di atti regionali ai quali ritenerla applicabile.

Quanto alla legittimazione costituzionale, vi era chi incardinava la funzione di indirizzo e coordinamento nelle norme programmatiche

[98] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 106 s.

[99] F. Bassanini, *Indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, cit., 43, che motiva quest'affermazione sulla base del fatto che nei rapporti con tali Regioni lo Stato aveva mantenuto la possibilità di incidere sulle loro scelte sia attraverso il ritaglio delle competenze regionali, come previsto nei decreti di attuazione degli Statuti, sia grazie allo strumento della concertazione o per il rapporto di codipendenza funzionale fra uffici statali e organi regionali.

[100] S. Bartole, *I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale*, cit., 17.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

e, soprattutto, nell'art. 2, che implicava l'adeguamento delle Regioni a un disegno unitario, chi lo collocava nell'alveo della funzione di indirizzo politico ai sensi dell'art. 95 Cost. e chi infine ricordava la menzione del "coordinamento" negli artt. 119 e 124.

Quanto al potere dello Stato di cui si considerava espressione taluni, giustificando la funzione di indirizzo e coordinamento alla luce della distinzione fra l'attività di amministrazione e quella di alta amministrazione, asserivano che la sua previsione costituiva la condizione essenziale per poter operare a favore delle Regioni un trasferimento di funzioni completo e organico[101]. Mantenendo la responsabilità delle materie trasferite, l'amministrazione statale assicurava, con tale strumento, l'uniformità della gestione amministrativa e le Regioni potevano essere considerate «organi periferici plurifunzionali con particolare autonomia»[102]. A suo sostegno si affermava ancora che dato il superamento della vecchia concezione per cui Stato e Regioni erano destinati a procedere come due rette parallele, il coordinamento fra l'azione statale e quella regionale risultava necessario per perseguire obiettivi comuni[103].

Altri collegavano invece la funzione in parola con quella di indirizzo politico ex art. 95 Cost., introducendo così l'aspetto più controverso della questione, cioè la possibilità che, attraverso l'indirizzo e coordinamento, il Governo potesse influenzare l'indirizzo politico, quindi le scelte politiche, delle Regioni. Avversata da molti[104], quest'eventualità si collegava alla convinzione per cui la battaglia sull'indirizzo e coordinamento poteva portare a un depotenziamento della pluralità di indirizzi politici a favore di quello delle burocrazie centrali[105] e a considerare come uno sforzo d'interpretazione adeguatrice, volta a ricondurre cioè a termini costituzionalmente accettabili un potere dubbio, la tesi che configurava l'indirizzo e coordinamento come

[101] D. Sorace, *Le Regioni italiane alla fine degli anni '70*, cit., 524; F. Bassanini, *Indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, cit., 62 s.

[102] G. Amato, *La via italiana alle regioni*, cit., 22.

[103] Riportando opinioni di altri studiosi S. Bartole, fra gli Interventi, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 285.

[104] F. Bassanini, *Indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, cit., 62, 68, che la collega anche al controllo di merito sulle leggi regionali, il quale risulterebbe però esaustivo solo ammettendo che l'indirizzo politico regionale si esaurisca nella funzione legislativa, Id., *I decreti sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nel quadro del sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit., 70.

[105] S. Cassese, fra gli Interventi, in *La via italiana alle regioni*, cit., 177.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

predeterminazione di indirizzi unitari da far valere nel quadro dei controlli, soprattutto politici, sulla Regione[106].

A sua parziale difesa si asseriva che tale funzione, avendo carattere politico, costituiva sì una «resecazione in alto delle attribuzioni regionali» ma che toccava appunto il livello politico e non quello delle attribuzioni amministrative, a differenza delle quali non necessitava di una disciplina legislativa[107]; non era inoltre da considerare incompatibile né ostativo all'autonomia politica della Regione che poteva valersi di molti strumenti, fra cui l'iniziativa legislativa e quella referendaria[108].

Dal punto di vista della sfera regionale interessata, secondo alcuni esso era rivolto solo al legislatore regionale, le cui leggi non dovevano violare l'interesse nazionale; secondo altri si manifestava nella forma di un insieme di direttive dell'attività amministrativa regionale, rientrando così nel potere esecutivo; una terza opinione, considerandolo manifestazione di un'attività politica che non richiedeva quindi una disciplina dettagliata, ne ravvisava la sede nelle delibere del Consiglio dei Ministri e nella programmazione[109].

Ancora a proposito di questa funzione, reputandosi non necessari i controlli di merito sugli atti amministrativi, si ribadiva che l'indirizzo politico che le Regioni erano legittimate ad esprimere rimaneva comunque di secondo grado rispetto a quello formulato dallo Stato attraverso le leggi di principio[110].

L'art. 17 fu sottoposto all'attenzione della Corte costituzionale la cui pronuncia, destinata a porre un importante tassello nella costruzione del regionalismo italiano, chiarì una serie di aspetti.

Il primo, cui si è già accennato a proposito della potestà legislativa (v. *supra*, § 3.3), concerneva (ed affermava) la legittimità costitu-

[106] G. Amato, *La via italiana alle regioni*, cit., 25. Secondo A. Orsi Battaglini, *La Corte costituzionale di fronte allo scontro politico sulle regioni e la riforma dello Stato: una sentenza di attesa*, in *Quale giustizia*, 1971, fasc. 8, 247, la riconduzione dell'indirizzo e coordinamento a strumenti già previsti dalla Costituzione avrebbe costituito invece un'interpretazione correttiva ed adeguatrice della norma.

[107] S. Bartole, fra gli Interventi, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 287.

[108] R. Lucifredi, fra gli Interventi, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 324 ss., 329.

[109] S. Bartole, fra gli Interventi, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 286 s., che nelle prime due ipotesi riprende le opinioni espresse da altri mentre nella terza ipotesi esprime la sua.

[110] D. Sorace, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 343.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

zionale delle diposizioni che imponevano alle Regioni di legiferare solo in seguito all'adozione dei decreti delegati di trasferimento delle funzioni o, comunque, decorsi due anni dalla l. 281/1970, nel rispetto dei principi fondamentali posti da apposite leggi o deducibili dalla legislazione statale vigente.

Il secondo, pur dichiarando incidentalmente legittimo il ricorso ai decreti legislativi delegati, in quanto atti aventi forza di legge, per procedere ai trasferimenti di funzioni ai sensi della VIII disposizione transitoria della Cost., dichiarò inammissibile la relativa censura, specificando che le Regioni potevano fare valere, nei confronti di leggi statali, solo i vizi di legittimità costituzionale «che si risolvono in menomazione di funzioni, poteri e facoltà costituzionalmente attribuiti alle Regioni».

Il terzo si espresse infine sulla funzione di indirizzo e coordinamento, della cui legittimità costituzionale si dubitava in relazione all'art. 117 (in combinato disposto con l'art. 118), affermando che la stessa era volta ad assicurare «l'unità di indirizzo che sia di volta in volta richiesto dal prevalere – conforme a Costituzione – di esigenze unitarie, che devono bensì essere coordinate, ma non sacrificate agli interessi regionali». Al pari dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, tale indirizzo serviva a garantire che «lo svolgimento concreto delle funzioni regionali abbia ad essere armonicamente conforme agli interessi unitari della collettività statale», di cui le Regioni «costituiscono articolazioni differenziate» e rappresentava «il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'"interesse nazionale e di quello di altre Regioni"» previsto dall'art. 117 e verificato dal Parlamento in caso di ricorso, da parte dello Stato, al controllo di merito[111].

La riconduzione dell'indirizzo e coordinamento a risvolto positivo dell'interesse nazionale non mancò di suscitare le perplessità di chi dubitava che la sentenza in oggetto si fosse davvero resa protagonista di una svolta, come avrebbe poi confermato anche la giurisprudenza successiva[112].

A riprova del carattere non risolutivo dell'intervento della Corte costituzionale venne addotto il fatto che tutti i decreti delegati ri-

[111] Corte cost., sent. 39/1971, *Cons. dir.*, punti 3, 4, 5.

[112] P. Barile, *Corte costituzionale e regioni a statuto ordinario*, cit., 87 s. e 94 mentre definisce di carattere sistematico le motivazioni utilizzate dalla Corte F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, cit., 341.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

chiamassero con espressioni pressoché identiche la definizione dell'art. 17 ma autorizzassero il Consiglio dei Ministri a delegare la funzione di indirizzo e coordinamento, di volta in volta, al CIPE (oltre che al Presidente del Consiglio dei Ministri)[113], con una disposizione ritenuta di dubbia costituzionalità alla luce della riserva di legge che, posta dall'art. 117 Cost. in riferimento al potere legislativo delle Regioni, pareva estendersi alle loro funzioni amministrative[114].

Sul punto intervenne però l'art. 3 della successiva l. 382/1975 (v. § 4.4) statuendo che tale funzione spettava allo Stato che la esercitava «fuori dei casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge, mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro o i Ministri competenti»; che il suo esercizio poteva essere «delegato di volta in volta dal Consiglio dei Ministri al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per la determinazione dei criteri operativi nelle materie di sua competenza oppure al Presidente del Consiglio dei Ministri con il Ministro competente quando si tratti di affari particolari» ma disponendo infine che «le disposizioni di cui ai precedenti due commi sostituiscono ogni altra norma concernente l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento con particolare riguardo a quelle contenute nei decreti delegati emanati in attuazione dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281».

[113] D.P.R. 1/1972, art. 5; D.P.R. 2/1972, art. 8; D.P.R. 3/1972, art. 12; D.P.R. 4/1972, art. 8; D.P.R. 5/1972, art. 11; D.P.R. 6/1972, art. 6; D.P.R. 7/1972, art. 8; D.P.R. 8/1972, art. 9; D.P.R. 9/1972, art. 6; D.P.R. 10/1972, art. 10; D.P.R. 11/1972, art. 8 «La funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni a statuto ordinario che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali [ed in particolare delle Comunità economiche europee], spetta allo Stato e viene esercitata, fuori dei casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge, mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con il Ministro o con i Ministri competenti.

L'esercizio della funzione di cui al precedente comma può essere delegato di volta in volta dal Consiglio dei Ministri al Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) per la programmazione dei criteri operativi nelle materie di sua competenza oppure al Presidente del Consiglio dei Ministri con il Ministro competente quando si tratti di affari particolari». Il riferimento alle Comunità europee, posto fra parentesi quadre, compare solo nel n. 11.

[114] G. Treves, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, cit., 254. Sulla sopracitata funzione v. inoltre i saggi raccolti in Ministero dell'Interno, *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento* (a cura dell'Associazione studi amministrativi di Torino), Roma 1978.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

4.4. *Il secondo decentramento*

A pochi anni dal c.d. primo decentramento, si decise di proseguire l'opera con un secondo intervento che, concretizzatosi nell'approvazione della l. 382/1975, prevedeva nuovamente la delega al Governo affinché, *inter alia*, completasse il trasferimento avviato dalla l. 281/1970; trasferisse altresì «le funzioni inerenti alle materie indicate nell'art. 117 Cost. esercitate da enti pubblici, nazionali e interregionali»; delegasse le funzioni amministrative necessarie per rendere possibile l'esercizio organico da parte delle Regioni delle funzioni trasferite o già delegate; attribuisse a Comuni, Province e comunità montane le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nonché «altre funzioni di interesse locale, che valgano a rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative loro attribuite», ribadendo che l'identificazione delle materie sarebbe dovuta avvenire per settori organici e non in base «alle competenze dei Ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, ma in base a criteri oggettivi…»[115].

Tale legge introduceva un criterio razionale nel riparto fissato dall'art. 117 Cost., come la natura della funzione e faceva sì che le Regioni, rifiutandosi un'ottica di contrapposizione con lo Stato, si relazionassero con lo stesso in tutte le attribuzioni che non avessero attinenza al territorio e alla comunità regionale[116]. Pur considerata carente nella formulazione dei principi e dei criteri direttivi, soprattutto per quelli relativi alla definizione delle materie di competenza regionale, la n. 382 fu ritenuta «una buona legge» per le Regioni, in quanto mirava a ridelinearne in modo organico e globale le competenze[117].

[115] L. 382/1975 in particolare art. 1.

[116] M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, cit., 30, considerando la 382 una legge di interpretazione integrativa della Costituzione che «dà una configurazione precisa alle attribuzioni delle regioni, sciogliendo il groviglio che il legislatore costituente aveva combinato con l'art. 117», Id., *Del levare la testa all'asino* (Prefazione), in A. Barbera, F. Bassanini, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382*, Bologna 1978, 10.

[117] L. Paladin, Relazione introduttiva, in *Le Regioni per la riforma dello Stato: la Legge 382 e l'attuazione dell'ordinamento regionale*, Convegno nazionale sulla attuazione della legge 22 luglio 1975 n. 382: "Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione", Bologna, 3-4.05.1976, Bologna 1976, 28 s.; condivide il giudizio sui criteri anche F. Bassanini, *Relazione introduttiva*, *ivi*, 45 che rileva come, nella definizione delle materie, la Commissione non accolse le

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Sulla base delle deleghe, il Governo procedette all'approvazione dei decreti legislativi n. 616, 617 e 618, dedicati rispettivamente al decentramento delle funzioni, alle riforme nelle amministrazioni statali, all'istituzione di ruoli unici presso il Consiglio dei Ministri per operai e impiegati. Il rilievo maggiore per il ruolo che assunse non solo ai fini del riparto delle funzioni amministrative ma per la configurazione del sistema regionale italiano, in generale, spettò sicuramente al primo[118], la cui redazione costituì oggetto di un tiro alla fune fra la Commissione tecnica presieduta da Massimo Severo Giannini (che procedette sulla base di un'analisi delle funzioni interessate dal decentramento e la formulazione di un insieme organico di proposte) e gli ambienti ministeriali che si opponevano alle sue tesi[119].

Il decreto dispose che le deleghe o trasferimenti sarebbero stati ripartiti in quattro settori organici (ordinamento e organizzazione amministrativa; servizi sociali; sviluppo economico; assetto ed utilizzazione del territorio, art. 3), nel cui ambito lo Stato avrebbe mantenuto solo le funzioni espressamente previste dal decreto stesso, nonché quelle «anche nelle materie trasferite o delegate, attinenti ai rapporti internazionali e con la Comunità economica europea, alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza» (art. 4) e procedette all'elenco, settore per settore, delle singole funzioni che passavano alla competenza regionale, di quelle che rimanevano in capo allo Stato nonché di quelle attribuite agli enti locali (artt. 12-105).

Il D.P.R. 616 operò quindi una scelta decisa verso gli enti locali subregionali, contribuendo a definire in modo non più provvisorio e precario il ruolo delle Regioni e, in parte, quello dei Comuni e prevedendo una dislocazione di potere, risorse e responsabilità che investiva «più in profondità le stesse strutture portanti del sistema po-

richieste delle Regioni ma optò per soluzioni di compromesso che contemperassero le esigenze centralistiche con quelle di autonomia e decentramento, 47 e ID., *La legge sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Regioni*, 1975, 909, in cui la definisce «l'inizio di una partita» per le Regioni.

[118] Il D.P.R. è stato definito, insieme alla l. 382/1975, una «tappa importante nella costruzione di quella che con felice espressione è stata chiamata la Repubblica delle autonomie» dall'allora Presidente Pertini, riportato da R. BIN, *Il Presidente della Repubblica e la salvaguardia dell'autonomia regionale*, in *Regioni*, 1980, 582, a commento della Lettera del 29 febbraio 1980 del Presidente della Repubblica al Presidente della Giunta regionale della Toscana (in occasione di un convegno su dieci anni di Regioni).

[119] L. PALADIN, *Introduzione*, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 11.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

litico italiano»[120], nella cornice di un disegno di riforma che presupponeva però altri tronconi, modificativi delle funzioni e dell'apparato amministrativo dello Stato centrale e degli enti locali. I provvedimenti legislativi successivi cui il suo testo rinviava vennero adottati a breve termine in pochissimi casi, fra cui quello dell'ordinamento sanitario, mentre in altri ambiti non vi si diede luogo[121].

4.5. *Considerazioni sull'esercizio delle funzioni amministrative*

Fra i primi giudizi sul secondo trasferimento non mancarono valutazioni favorevoli, estese, oltre che ai principali provvedimenti attuativi, a tutte quelle leggi che, pur non determinando sempre un ricambio effettivo nella titolarità dei poteri e delle funzioni, riconoscevano competenze alle Regioni in vari ambiti (come comunità montane, asili nido, commercio, consultori, assistenza, impianti televisivi)[122].

Dal punto di vista della tipologia dei compiti trasferiti, era giudizio comune che le funzioni amministrative di Regioni ed enti locali costituissero insiemi sufficientemente completi ed organici almeno nell'ambito dell'utilizzazione del territorio e dei servizi sociali[123] ma, dato che urbanistica e governo del territorio venivano gestite a livello subregionale, escludendo compiti quantitativamente minori come agricoltura e opere pubbliche, i due settori fondamentali erano sanità e assistenza, cioè «i settori dove si sviluppa il moderno concetto di eguaglianza»[124].

Il secondo decentramento parve persino avviare, in contrapposizione al periodo di limitazione iniziale, una fase di espansione delle competenze regionali determinata dalla presenza di leggi statali che

[120] A. Barbera, F. Bassanini, *Il decreto n. 616 fra riforma delle autonomie locali e riforma dell'amministrazione centrale*, in A. Barbera, F. Bassanini, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382*, Bologna 1978, 25, 27 e, sull'opportunità delle riforme, 39 ss.

[121] E. Casetta, *Le Regioni alla soglia degli anni '80*, in *Regioni*, 1980, 577, s.; M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, cit., 29, che fa riferimento alla l. 833/1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale.

[122] Riferisce di tali opinioni S. Bartole, *I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale*, cit., 9 ss., che rilevava però come ci fossero state altre leggi con intenti ben più innovativi, 11.

[123] D. Sorace, *Le Regioni italiane alla fine degli anni '70*, cit., 533.

[124] S. Cassese, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, cit., 47; analogamente parla, di recente, di "istituzioni dell'eguaglianza" M. Dogliani, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2018.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

conferivano poteri legislativi e amministrativi alle Regioni al di là delle materie loro attribuite e di leggi regionali che oltrepassavano i limiti delle stesse[125] (v. *supra*, § 3.2).

Queste prime considerazioni di segno positivo, che vedevano nella spinta impressa al sistema dal legislatore statale con la l. 382/1975 e il D.P.R. 616/1977, così come nella produzione normativa realizzata da alcuni enti alla fine della prima legislatura, chiare testimonianze di un momento di "gloria" delle Regioni, in cui pareva che la loro parabola puntasse verso l'alto, assistettero ben presto ad un'inversione di tendenza, che portò a definire il secondo decentramento come un'operazione gattopardesca[126].

Le valutazioni più pessimistiche si basavano sui limiti della riforma, sui profili della sua distorta o mancata attuazione nonché sull'intervento di provvedimenti statali che parevano andare in direzione opposta alla stessa.

Fra le cause principali di questa nuova fase calante venivano annoverati il fatto che il D.P.R. 616/1977 fosse non solo nato con dei difetti ma soprattutto risultato oggetto di una non adeguata attuazione, richiedendo ulteriori adempimenti di carattere legislativo e amministrativo e rimandando a leggi statali di riforma che in taluni casi non furono adottate; al contrario, furono invece approvati provvedimenti legislativi statali che attribuivano nuovamente ai ministeri funzioni che tale D.P.R. aveva devoluto alle Regioni ed atti con forza di legge che innovavano i criteri relativi all'attività della pubblica amministrazione[127].

Si segnalava l'adozione, da parte dello Stato, di circa 380 leggi in settori di competenza regionale, con disciplina spesso di dettaglio; nei confronti delle Regioni, le leggi statali o attribuivano funzioni amministrative senza specificarne il titolo o sottraevano funzioni già svolte o assegnavano strumenti di controllo sugli enti locali, incrementando così l'ambiguità dei rapporti fra i diversi livelli di governo[128].

A questo proposito il sistema creato dal secondo decentramento fu ritenuto caotico, frammentato e lontano dal modello costituzionale. Gli enti locali, che avrebbero dovuto costituirne il fulcro, erano accusati di non essere adeguati: i Comuni erano infatti spesso troppo

[125] F. Levi, *Presupposti e criteri per il completamento dell'ordinamento regionale*, in *Regioni*, 1977, 597.

[126] L. Paladin, *Le regioni oggi*, in *Regioni*, 1985, 8 s.

[127] L. Paladin, *Le regioni oggi*, cit., 9 ss.

[128] E. Casetta, *Le Regioni alla soglia degli anni '80*, cit., 574 s.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

piccoli, le Province racchiudevano zone fra loro non omogenee e mancava un governo adeguato delle aree metropolitane. Molte funzioni erano affidate ad altri enti che, al contrario di quelli territoriali, caratterizzati dalla molteplicità delle forme organizzative, non erano retti dal principio dell'uniformità[129].

Tutte le sopracitate cause (prima fra tutte la mancata riforma dell'amministrazione centrale), fecero sì che, al contrario delle aspettative, all'emanazione del D.P.R. 616/1977 fosse seguito un periodo di "ordinaria amministrazione". A tale esito concorsero però anche errori e insufficienze delle stesse Regioni[130].

Queste non si adoperarono molto per ampliare e rendere esplicito il loro potere di indirizzo e controllo nei confronti degli organismi da loro dipendenti. Più in generale, nonostante le affermazioni di principio, non manifestarono in concreto una politica istituzionale, né verso tali realtà, né verso gli enti territoriali e gli altri enti locali[131].

Si riteneva poi che i contributi all'attivazione delle Regioni, in mancanza di una spinta popolare, venissero più dallo Stato (con la l. 382/1975, il D.P.R. 616/1977, la l. 335/1976) che dalle stesse, benché anche la Corte ne avesse talvolta difeso le competenze, con una giurisprudenza non univoca ma procedendo, a partire dalla svolta della sopracitata sent. 39/1971, ad una "definizione aperta della posizione regionale"[132].

Questa situazione, sommata alla crescita della dipendenza dai finanziamenti statali settoriali e all'affermazione di controlli sostitutivi anomali, portò, secondo alcuni, alla dequalificazione delle Regioni, che tentavano una disordinata rivendicazione di competenze, passando da enti politici autonomi a enti autarchici, con fini prettamente amministrativistici (riprendendo in quest'ultima affermazione quanto sostenuto da Paladin).

In riferimento al rapporto con gli enti locali, lo stato regionale

[129] F. Levi, *Aspetti attuali della delega di funzioni regionali*, in Id., *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, cit., 120 s.; F. Pizzetti, *Le autonomie locali in Italia fra il modello costituzionale, il modello dell'amministrazione integrata e le prospettive di evoluzione*, in S. Bartole, F. Pizzetti, J. Campinos, P. Dressayre, P. Moore, R. Mussgnug, P. Nicolic, R. Barbagallo, T. Oehlinger, G. Lombardi, D. Stefani, *Le autonomie regionali e il potere locale*, materiale tratto dal Convegno nazionale "Saint Pierre deux", Roma 1982, 32 s.

[130] F. Cuocolo, *I nodi delle Regioni*, relazione a convegno, in *Quad. regionali*, 1984, 459.

[131] F. Levi, *Aspetti attuali della delega di funzioni regionali*, cit., 123 s.

[132] F. Cuocolo, *I nodi delle Regioni*, cit., 456 s.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

sfumò in «Stato con amministrazioni locali a struttura regionale». In molti settori le leggi statali guidarono l'intervento regionale verso le comunità locali (piani comunali, asili nido, consultori, comunità montane, distretti scolastici, installazione di impianti di diffusione via cavo). Sembrava che alla base di questa legislazione ci fosse una concezione della Regione quale ente di rappresentanza e mediazione degli interessi delle comunità minori, in una visione un po' riduttiva delle idee sulla natura dell'ente[133].

La caratterizzazione in senso sostanzialmente amministrativistico del ruolo assegnato alle Regioni portò così ancora una volta a rilevare la conseguente «limitazione sostanziale del potere di formulare un proprio autonomo indirizzo politico-amministrativo», anche se non mancarono esperienze di segno opposto in cui le Regioni, soprattutto quando prendevano parte «all'elaborazione delle decisioni a livello statale» rispondendo all'esigenza di garantire che gli interventi unitari sull'intero territorio nazionale vedessero il coinvolgimento nei procedimenti amministrativi di tutti i livelli di governo, vennero ad assumere «un ruolo politico reale»[134].

5. *Il nodo dell'autonomia finanziaria e le strettoie per l'indirizzo politico regionale*

5.1. *La configurazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e gli interventi di attuazione*

Durante i lavori dell'Assemblea costituente, il dibattito sull'autonomia finanziaria si andò impoverendo in tutte le sedi in cui fu affrontato (la Commissione per la Costituzione, la Seconda Sottocommissione, l'Assemblea), tanto da indurre gli stessi regionalisti ad esprimere delle perplessità sull'indeterminatezza con cui veniva configurato questo aspetto dell'ordinamento regionale[135].

[133] S. Bartole, *I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale*, cit., 12-16, che riporta l'opinione di altri autori. A questo proposito Guarino evidenziava il rischio che, stante la povertà delle competenze, gli organi regionali fossero indotti a ricercare la peculiarità della loro posizione politica nella riproposizione astratta di temi propri del confronto nazionale fra i partiti, anche se estranei alla cerchia di interessi delle collettività locali.

[134] G. Pericu, *Amministrazione statale e regionale nella recente legislazione statale*, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 89 ss.

[135] A. Barettoni Arleri, *Finanza regionale e coordinamento nell'originario disegno costituzionale*, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, cit., 1179.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Nel garantire l'autonomia finanziaria l'originario art. 119[136] la subordinò alle «forme e limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica», con il possibile effetto di attrarre la finanza delle Regioni nella disciplina statale, in contrasto con lo schema tracciato dalla Costituzione.

Oltre a tracciare i confini dell'autonomia regionale, le leggi della Repubblica avevano il compito di coordinare tale autonomia con la finanza degli altri tre livelli di governo, delineandone forme e limiti, in una formula che venne definita complessa sia perché poteva legittimare una pluralità di attuazioni normative, sia perché consentiva diversi sistemi di coordinamento fra le grandi aree interessate (statale, regionale, locale, pubblica in senso allargato).

I tratti dell'autonomia finanziaria partecipi e a un tempo costituenti dell'autonomia politica si concretizzano ed esauriscono, com'è noto, nelle due articolazioni dell'entrata e della spesa, sulle quali la Costituzione del 1948 non risultò egualmente esaustiva. Se sulla prima prevedeva infatti l'attribuzione alle Regioni di tributi propri e di quote di tributi erariali, la possibilità di ricevere contributi speciali e la titolarità di un proprio demanio e patrimonio, sulla seconda non conteneva sostanzialmente indicazioni.

Come le altre disposizioni del Titolo V, anche l'art. 119 necessitava di essere attuato attraverso apposite leggi.

Il primo intervento significativo si ebbe ad opera della più volte citata l. 281/1970 che prevedeva un criterio di finanziamento misto, individuando le fonti di entrata e fissando i limiti entro cui le Regioni avrebbero potuto contrarre mutui ed emettere obbligazioni.

Un'altra innovazione importante fu apportata dalla l. 335/1976[137], che riformò la procedura di formazione e i contenuti del bilancio regionale, potenziando gli strumenti concreti e operativi. In particolare, tale atto istituì il bilancio pluriennale, accanto a quello annuale, pre-

[136] Art. 119 Cost. «Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Provincie e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica».

[137] L. 19 maggio 1976 n. 335, *Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

vedendone il collegamento con il programma regionale di sviluppo e ponendo dei limiti alla libertà delle Regioni di determinare il rapporto fra entrate e spese[138].

Nello stesso anno la l. 356[139] aumentò l'ammontare delle risorse devolute dallo Stato alle Regioni benché i trasferimenti di competenze previsti dalla l. 382/1975 non avessero ancora trovato attuazione. L'amministrazione centrale preferiva apparentemente cedere nuovi fondi anziché funzioni per mantenere il controllo sulla gestione degli enti finanziati.

Successivamente la disciplina delle entrate regionali rimase affidata per anni alla legge finanziaria[140].

5.2. *Le entrate regionali*

La disponibilità di risorse finanziarie, così come il potere di deciderne l'importo e la libertà di spenderle, costituiscono, per un ente, strumenti fondamentali ai fini della determinazione e della conseguente attuazione dell'indirizzo politico, in quanto condizioni imprescindibili per la realizzazione di qualsiasi intento o programma e per l'esercizio delle proprie competenze.

La dottrina non tardò quindi ad individuare, fra le principali questioni problematiche, la congruità delle risorse messe a disposizione degli enti territoriali. La somma delle entrate proprie e dei trasferimenti statali determinava infatti la dimensione dei bilanci e il volume

[138] L'art. 4, rubricato *Equilibrio del bilancio*, disponeva infatti che «In ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa.

Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno (stanziamenti di competenza) può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui la cui stipulazione venga autorizzata con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui al successivo articolo 22.

Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno per l'adempimento delle funzioni normali della regione, risultanti dal prospetto di cui al successivo articolo 10, secondo comma, lettera b), non può, in ciascun bilancio, essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, escluse le entrate derivanti da mutui e quelle derivanti dall'assegnazione o dal riparto di fondi statali vincolati al finanziamento di spese di sviluppo, risultanti dal prospetto di cui all'articolo 10, secondo comma, lettera a)».

[139] L. 10 maggio 1976, n. 356, *Nuove disposizioni per la finanza regionale*.

[140] L. Paladin, *Le regioni oggi*, cit., 11 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

delle spese complessive delle Regioni, la cui fissazione ne condizionava il potere di intervento nei settori di pertinenza: dal momento che le spese erano strumenti, non esclusivi, per realizzare le competenze, la dimensione del bilancio regionale costituiva un indicatore del grado di decentramento del potere politico alle Regioni e un limite alle possibilità di crescita e di affermazione del principio del regionalismo.

Un ulteriore profilo preso in considerazione concerneva la discrezionalità rimessa agli enti territoriali, su cui la legge finanziaria del 1970 scelse una via intermedia fra il riconoscimento di una discreta libertà di autodeterminazione delle risorse e la loro assoluta predefinizione a carico del bilancio statale, accompagnando a un sistema di entrate ordinarie decise quasi completamente a priori la libertà di indebitamento, sia pure entro limiti prefissati. Nel momento della formazione della legge finanziaria fu prospettata l'opportunità di ampliare i contenuti di tale autonomia mediante la rimozione o la riduzione dei limiti all'indebitamento sulla base della convinzione che non fosse corretto identificare l'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario con la libertà di indebitamento[141].

Tornando alle entrate, nello specifico, la l. 281/1970 individuava quattro tipi di tributi propri che avevano ad oggetto: l'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile; la tassa sulle concessioni regionali; la tassa sulla circolazione; la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (art. 1) e fissava i limiti entro cui la Regione li poteva determinare (artt. 2-6, 14). Accanto a tale finanza originaria, ne veniva contemplata una derivata, costituita da un fondo in cui confluiva il gettito delle imposte erariali sul quale la Regione aveva la compartecipazione (art. 8) e un fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (art. 9).

La legge stabiliva alcuni criteri sulla distribuzione dei due fondi tra le singole Regioni, poi integrati dalle disposizioni della l. 356/1976 e del D.P.R. 616/1977. I parametri statuiti in relazione al fondo delle compartecipazioni, prevedendo una distribuzione che tenesse conto per 6/10 della popolazione, per 1/10 della superficie e soltanto per 3/10 delle condizioni economiche e sociali delle Regioni (come il tasso di emigrazione, il grado di disoccupazione, il carico fiscale, art. 8),

[141] P.D. Giarda, *Aspetti finanziari dell'attività regionale*, in *Dove vanno le Regioni?*, a cura di A. Barbera, P.D. Giarda, G. Mazzocchi, Milano 1976, 70, 73.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

suscitarono alcune remore nel dibattito dottrinario sul Sud Italia che ne sarebbe secondo alcuni risultato svantaggiato[142].

Venivano disciplinati infine i contributi speciali, con l'indicazione che dovessero «in ogni caso avere carattere aggiuntivo rispetto alle spese direttamente o indirettamente effettuate dallo Stato con carattere di generalità per tutto il proprio territorio» (art. 12).

Non tutte le fonti di finanziamento avevano la stessa importanza; da uno studio del 1973 emerse che la struttura portante della finanza regionale era costituita dal fondo comune di cui all'art. 8 della l. 281/1970. Al secondo posto c'erano i trasferimenti statali per il finanziamento dei c.d. piani settoriali (destinati a istruzione professionale, comunità montane, asili nido, attrezzature ospedaliere ed enti minori), che si situavano sullo stesso piano dei finanziamenti per i piani regionali di sviluppo, mentre in ultima posizione si collocavano le entrate proprie, seguite da altri trasferimenti statali sulle imposte[143].

Se si prendeva in considerazione l'autonomia riconosciuta alle Regioni nella determinazione delle loro entrate, la valutazione era ancora una volta non favorevole alle loro ragioni. La riforma tributaria era stata ispirata al criterio di accentramento della finanza pubblica, quindi le Regioni non godevano di una propria potestà impositiva, i tributi propri previsti in Costituzione si riducevano alla devoluzione del gettito di alcuni tributi riscossi dall'amministrazione finanziaria nel loro territorio e il gettito del più importante di questi, la tassa di circolazione, veniva diviso in parti uguali fra Regioni ed erario. Una prevalente caratterizzazione autonomistica si poteva riconoscere alla quota di tributi erariali: la parte proveniente dal riparto del fondo comune (art. 8 l. 281/1970) non aveva vincolo di destinazione e minori erano gli spazi rimessi alle decisioni del potere centrale. La gestione del fondo per il finanziamento dei programmi regionali era a sua volta interamente decisa dallo Stato sia nella determinazione delle risorse da destinare alle Regioni (bilancio annuale), sia nel riparto del fondo fra tali enti. L'eteronomia predominava anche nella previsione dei molteplici fondi speciali portando così a ravvisare la maggiore manifestazione di autonomia regionale nella determinazione, pur entro limiti ristretti, delle aliquote delle imposte erariali[144].

[142] A. Amatucci, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, cit., parte III, Comunicazioni e studi in onore di Franco Levi, *La potestà impositiva degli enti locali*, 154.

[143] P.D. Giarda, *Aspetti finanziari dell'attività regionale*, cit., 67 s.

[144] F. Levi, *Alcuni aspetti giuridici della finanza locale*, in Id., *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, cit., 180 s.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Tutto l'impianto della l. 281/1970 si armonizzava quindi con il disegno restrittivo dell'autonomia regionale che emergeva anche da altri progetti di legge dell'epoca. Tale disegno era reso particolarmente evidente, oltre che dalle già citate modalità di acquisizione delle entrate, dal fatto che l'ammontare delle risorse allocate alle Regioni fosse commisurato non alle spese prevedibili in caso di integrale trasferimento alle stesse di tutte le funzioni statali relative alle materie di cui all'art. 117 Cost. ma a spese ipotizzate sulla base di un trasferimento solo parziale delle funzioni medesime, che scontava il probabile ritaglio delle competenze amministrative regionali[145].

5.3. *L'autonomia di spesa*

Sul fronte della spesa la situazione non si presentava molto più rosea e questo risultava particolarmente problematico considerando che, essendo il sistema di finanziamento basato sui trasferimenti, il contenuto effettivo dell'autonomia politica dell'ordinamento regionale era dato quasi esclusivamente dall'autonomia di spesa, che era a sua volta inversamente proporzionale alla predeterminazione, da parte di leggi o provvedimenti statali, delle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie[146].

A questo proposito, l'aspetto più discutibile era costituito proprio dai vincoli e condizionamenti che venivano posti sui trasferimenti statali. Una parte dei fondi trasferiti alle Regioni era destinata ad utilizzi settoriali imposti dalla legge statale e parte di questi trasferimenti richiedeva di essere sostenuta o integrata con fondi regionali formalmente non vincolati.

A metà degli anni Settanta si constatava che la stessa mancanza di autonomia che colpiva le Regioni in relazione alle entrate, dato che esse vivevano di una finanza prevalentemente derivata, di mera erogazione, «propria di enti destinatari di provvidenze finanziarie statali più che di enti preposti all'autonomo governo delle collettività rappresentate», le interessava anche sul fronte della spesa, quindi delle modalità di utilizzo dei fondi, al punto che le leggi regionali potevano essere paragonate a dei regolamenti di attuazione, risultando difficile distinguere fra loro i vari tipi di fonti normative regionali (se

[145] F. Bassanini, *L'attuazione dell'ordinamento regionale tra centralismo e principi costituzionali*, cit., 246.

[146] P.D. Giarda, *Aspetti finanziari dell'attività regionale*, cit., 74.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

fossero cioè emanazione di potestà legislativa autonoma, delegata o, addirittura, amministrativa delegata)[147].

Le leggi di finanziamento regionale nei confronti degli enti locali vennero così classificate in provvedimenti che prolungavano nel tempo il finanziamento statale; attribuivano mezzi finanziari agli enti locali, solitamente per lo svolgimento di loro compiti istituzionali; finanziavano gli enti locali, privilegiandone la posizione con il riconoscimento di una maggiore fiducia; finanziavano enti locali nuovi, come i comprensori; accompagnavano l'attribuzione con delega di funzioni agli enti locali. Le prime due tipologie si concretizzarono soprattutto nell'attribuzione di contributi in settori come asili nido, montagna, viabilità, sanità, urbanistica; l'ultima, utilizzata in particolar modo nei settori dell'assistenza e della beneficenza e dell'assistenza scolastica, non era frequente in quanto erano poche le deleghe[148].

Proprio il rapporto con gli enti locali costituiva un altro aspetto rilevante nella disciplina della spesa.

Il legislatore statale si avvaleva infatti della Regione come sede della redistribuzione dei fondi fra gli enti minori, nella tendenza a trasformarla nel vertice di un sistema politico territoriale con vari centri di governo e di amministrazione. L'integrazione fra i diversi livelli di governo veniva attuata nella realtà con uno strumento diverso ma affine alla delega, cioè il finanziamento regionale delle attività degli enti locali, imposto dalla crisi finanziaria dell'amministrazione locale; andando al di là della Costituzione formale si riconosceva alla Regione di operare con leggi di spesa e di incentivazione anche oltre le sue materie[149].

Da parte loro gli enti locali si trovavano in una situazione opposta, caratterizzata dalla domanda crescente di servizi pubblici a fronte di una diminuzione delle entrate.

La trasformazione degli enti politici in enti a finanza derivata, nei quali quasi tutte le entrate erano di trasferimento, portava alla conseguenza per cui gli amministratori locali chiedevano voti ma non imponevano tasse. Benché gli enti locali domandassero allo Stato di garantire sul piano legislativo la loro indipendenza dalla Regione[150], si creava così un intreccio fra la finanza regionale e quella locale, reso

[147] A. Barbera, *Indirizzi e procedure di spesa nelle regioni ordinarie*, cit., 14-17.

[148] S. Cassese, *I rapporti finanziari tra regioni ed enti locali*, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 52-57.

[149] F. Levi, *Alcuni aspetti giuridici della finanza locale*, cit., 182 s.

[150] S. Cassese, in *I rapporti finanziari tra regioni ed enti locali*, cit., 51 s.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

più complesso dal fatto che la gestione complessiva sembrava fare pesare la stretta finanziaria soprattutto sugli enti territoriali[151].

I vincoli sulla capacità di spesa non avevano lo stesso peso su tutte le entrate regionali. Le quote del fondo comune, come già accennato, avevano natura di trasferimento generico, senza condizioni sulle modalità di utilizzo, in una previsione che pareva rispettare l'autonomia di spesa delle Regioni. All'estremo opposto si collocavano i finanziamenti per le funzioni delegate dallo Stato ai sensi dell'art. 17/b della l. 281/1970, cioè le spese per i settori di competenza statale che erano gestite dagli stessi uffici prima statali, divenuti poi regionali. Su queste spese il potere discrezionale delle Regioni era nullo, mentre massimo risultava il controllo finanziario esercitato dallo Stato che predeterminava tutte le caratteristiche delle attività di spesa. A livelli intermedi di condizionamento si situavano i trasferimenti relativi ai piani settoriali e quelli collegati al finanziamento dei piani regionali di sviluppo.

I principi fondamentali cui s'ispirò la legge finanziaria regionale per distribuire i fondi fra le Regioni erano il fabbisogno e la perequazione.

Le competenze regionali facevano fronte ad entrambe le funzioni che la spesa pubblica solitamente svolge e cioè soddisfare i bisogni derivanti dai consumi privati e creare le condizioni per lo sviluppo del sistema economico nel suo complesso o di alcuni suoi specifici settori[152]. Alla seconda categoria di spese, i criteri di perequazione e fabbisogno si applicavano in modo arbitrario, pur potendosi ipotizzare che il fabbisogno di intervento fosse più elevato dove minore era lo sviluppo economico, quindi il reddito globale e settoriale. Per le prime invece le spese avrebbero dovuto essere configurate in relazione alla domanda dei servizi sociali ma mancava un concetto preciso di domanda. Occorreva inoltre tenere conto del concorso di di-

[151] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 113.

[152] P.D. Giarda, *Aspetti finanziari dell'attività regionale*, cit., 74 s. In proposito l'Autore ricordava che le spese destinate a viabilità, acquedotti, fognature, trasporti, cultura, assistenza sanitaria e scolastica finanziavano la produzione di beni e servizi che configuravano i c.d. consumi sociali, producendo un miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni. Altre spese (destinate, ad esempio, ad agricoltura, foreste, industria, commercio, turismo, istruzione professionale) servivano come sostegno finanziario di settori produttivi di beni o servizi che appartenevano ai consumi privati, con un effetto indiretto sulle condizioni di vita della popolazione locale, passando attraverso l'espansione dell'attività produttiva o il miglioramento dei redditi degli interessati.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

versi enti pubblici alla formazione della spesa e della presenza di differenziali di reddito di antica data fra le Regioni.

All'esito di uno studio relativo al bilancio del 1973, la dottrina constatò che i modelli di spesa delle Regioni a statuto ordinario differivano fra loro in modo marcato, sia nella classificazione (spese correnti e in conto capitale), sia per i settori di intervento[153] e arrivò a formulare, fra le prime conclusioni, quelle per cui i criteri di ripartizione dei fondi fra le Regioni sembravano aver privilegiato l'obiettivo della perequazione rispetto a quello del fabbisogno o della domanda di servizi sociali, analogamente a quanto disposto dalla l. 281/1970 per il fondo comune, mentre la scarsità delle risorse finanziarie che affluivano alle Regioni a più alto reddito poneva il problema di una loro maggiore autonomia finanziaria di prelievo[154].

Le linee originarie della l. 281/1970 che, oltre a prospettare per le Regioni una finanza quasi esclusivamente derivata dallo Stato, escludeva anche la possibilità di qualsiasi decisione su spese di sviluppo da questo non preventivamente approvate, furono successivamente alterate, soprattutto per l'aggiunta di fondi gestiti direttamente dai ministeri di settore, con destinazione vincolata[155], di cui le leggi provvedimento determinavano i destinatari e le modalità di erogazione[156] e dai quali le Regioni risultarono sempre più dipendenti[157].

Volendo prendere in considerazione, come ultimo parametro, il livello di partecipazione delle Regioni alle decisioni dello Stato, emergeva che alcune leggi del periodo riconoscevano loro un ruolo nella programmazione della spesa pubblica ma tale impostazione "regionalistica" veniva contraddetta dalla l. sul Mezzogiorno, che subordinava l'intervento regionale alle direttive del CIPE e agli indirizzi del programma economico nazionale. La Regione aveva quindi un ruolo che poteva andare oltre alla semplice proposta o parere ma rimaneva lontano dalla decisione[158].

[153] P.D. Giarda, *Aspetti finanziari dell'attività regionale*, cit., 85 ss.

[154] P.D. Giarda, *Aspetti finanziari dell'attività regionale*, cit., 121 s.

[155] D. Sorace, *Le Regioni italiane alla fine degli anni '70*, cit., 521, 523.

[156] E. Casetta, *Le Regioni alla soglia degli anni '80*, cit., 575 s.

[157] S. Bartole, *I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale*, cit., 12.

[158] L. 6 ottobre 1971, n. 853, *Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno*, art. 4, c. 1; F. Levi, *I rapporti fra stato e regioni nell'attività di programmazione economica*, fra le Comunicazioni, in *Le regioni: politica*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

5.4. *Considerazioni sulla finanza regionale*

La finanza fu da alcuni ritenuta il punto più dolente della vicenda regionale, tanto che in riferimento a questo settore le Regioni vennero paragonate a grandi Comuni[159].

L'aspetto problematico concerneva il fatto che l'autonomia finanziaria fosse quasi esclusivamente di spesa, essendo meno del 2% delle entrate regionali costituito da tributi propri ed essendo le stesse Regioni a non voler prendere le distanze dagli schemi consolidati, in una tendenza, alla centralizzazione della finanza pubblica, che caratterizzava anche altri Stati[160].

Ci si arrivò così a chiedere se fosse ancora valido il modello dell'autonomia, preferito dal Costituente del 1947 a quello dell'autogoverno e se le Regioni, ridotte non solo a enti di decentramento autarchico ma addirittura a organi statali di spesa, sarebbero divenute degli enti locali, privi di una reale autonomia e dediti principalmente all'erogazione di servizi.

Alla vigilia dell'approvazione della l. 356/1976 si temeva che le sue previsioni avrebbero trasformato le Regioni, proprio come gli enti locali, in semplici rappresentanti degli interessi delle popolazioni amministrate, a meno che non avessero esercitato, anche in forma limitata, la potestà legislativa, con il rischio che la funzione rappresentativa scadesse «da vivida rappresentanza politica a lagnosa rivendicazione corporativa»[161].

Diversi fattori ostavano alla maturazione di un mutamento deciso nei rapporti finanziari: la coincidenza con la riforma tributaria, la crisi pregressa della finanza locale, acuita dal fatto che i rapporti con lo Stato si sviluppassero più sul piano politico che su quello amministrativo, il già menzionato antagonismo da parte degli enti locali nei

o amministrazione?, cit., 188, 193; G. Pericu, *Amministrazione statale e regionale nella recente legislazione statale*, cit., 85.

[159] D. Stefani, *Conclusioni*, in S. Bartole, F. Pizzetti, J. Campinos, P. Dressayre, P. Moore, R. Mussgnug, P. Nicolic, R. Barbagallo, T. Oehlinger, G. Lombardi, D. Stefani, *Le autonomie regionali e il potere locale*, materiale tratto dal Convegno nazionale "Saint Pierre deux", Roma 1982, 108, che suggeriva come base per un cambiamento quella di dare alle Regioni certezze sul loro ruolo programmatorio e ai Comuni di fare bilanci poliennali.

[160] F. Cuocolo, *Lo stato delle regioni*, cit., 9, che auspicava l'introduzione di una legge che desse certezza alla finanza regionale.

[161] A. Barbera, *Indirizzi e procedure di spesa nelle regioni ordinarie*, cit., 25.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

confronti della Regione, accentuato dai trasferimenti di competenza previsti dalla l. 382/1975 (v. *supra*, § 4)[162].

La finanza regionale venne così ritenuta il terreno prescelto dalle forze antiregionaliste e dalla burocrazia ministeriale per sferrare il colpo decisivo contro l'autonomia regionale. Dal momento che la scarsa disponibilità di mezzi finanziari pregiudica il perseguimento e il raggiungimento di obiettivi politici, la difficoltà per le Regioni di dare, soprattutto nell'ambito dell'assistenza sociale, una risposta soddisfacente alle domande di servizi e interventi emergenti dalla popolazione avrebbe finito con il compromettere, agli occhi dell'opinione pubblica, il "volto" delle loro amministrazioni e travolgere ogni tentativo di aggregare intorno a tali nuove istituzioni «quella misura di fiducia e consenso diffuso» necessario per intraprendere ogni azione riformatrice[163].

Nonostante quindi la prevalenza di giudizi di segno negativo, dopo la prima legislatura qualcuno riscontrò un atteggiamento parzialmente diverso nei confronti dell'autonomia finanziaria regionale – prima restrittivamente intesa come autonomia delle scelte di spesa – che si provò a considerare come il potere di determinare, entro certi limiti, il volume delle risorse complessive da spendere, al fine di riconoscere alle Regioni la possibilità di finanziarsi con tributi propri o sovraimposte sugli imponibili accertati dallo Stato nel territorio di riferimento[164].

Trascorso il primo decennio, sul sistema regionale in generale non mancarono valutazioni più ottimistiche, secondo le quali il sistema di autonomia politica regionale si stava avviando verso una razionalizzazione attuativa con diversi miglioramenti che venivano ravvisati, sotto il profilo strutturale e organizzativo, approvata la legge elettorale e gli statuti, nel sostanziale rispetto del potere di autoorganizzazione; sotto il profilo della distribuzione delle attribuzioni, superata la fase dei ritagli del 1972 e grazie alla l. 382/1975 e ai decreti attuativi, nell'accelerazione con cui vi si stava procedendo, con la sostanziale quiescenza del controllo. Pur nel contesto caratterizzato da questi segnali di evoluzione il "settore più anomalo" veniva identificato proprio nella provvista dei mezzi, che aveva carattere di novità rispetto agli altri aspetti e avrebbe assunto rilievo solo in un sistema

[162] S. Cassese, *I rapporti finanziari tra regioni ed enti locali*, cit., 58.
[163] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 114, 121 s.
[164] P.D. Giarda, *Aspetti finanziari dell'attività regionale*, cit., 74.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

fondato su un'autonomia dell'ente di tipo politico e non solo formale, come quella legata al suo ruolo di indiretta partecipazione all'amministrazione statale[165].

6. *Gli statuti regionali come spiragli per la manifestazione dell'indirizzo politico da parte delle Regioni*

6.1. *L'approvazione*

Una delle sedi in cui è ragionevole ravvisare manifestazioni, almeno formali, dell'indirizzo politico delle Regioni è il loro Statuto. Questo è stato sicuramente ribadito dopo la riforma costituzionale del 1999 ma in misura minore era vero anche prima.

Agli Statuti delle Regioni ordinarie erano dedicati i primi sette articoli della legge Scelba che, oltre a prescriverne nel dettaglio i contenuti, prevedeva che il Parlamento, in sede di controllo preventivo, avrebbe rifiutato l'approvazione e rinviato al Consiglio regionale gli Statuti in cui avesse riscontrato «disposizioni contrarie alle leggi o ai principi generali dell'ordinamento dello Stato o in contrasto con l'interesse dello Stato o di altre regioni» (art. 6, c. 2).

Guardate con diffidenza dalle Regioni e dalle forze politiche regionaliste, tali disposizioni furono abrogate dalla l. 1084/1970[166], ad eccezione dell'art. 6, il cui c. 2 fu sostituito con una formula che pareva restringere, rispetto alla precedente, l'ambito del controllo statale, riportandolo in linea con il dettato costituzionale[167].

Sia la fase di elaborazione, sia il contenuto dei nuovi Statuti furono ritenuti tutto sommato rispettosi delle ragioni delle autonomie.

La fase di elaborazione si caratterizzò per l'ampiezza del dialogo sul contenuto dei nuovi atti e per le larghe maggioranze con cui furono approvati. Esprimendo il consenso di un'elevata percentuale di

[165] A. Barettoni Arleri, *Finanza regionale e coordinamento nell'originario disegno costituzionale*, cit., 175 s.

[166] L. 23 dicembre 1970, n. 1084, *Modificazioni alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali, nonché alla legge 16 maggio 1970, n. 281, recante provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario* (c.d. "legge Pieraccini-Signorello").

[167] Il nuovo testo recitava «Il Parlamento, qualora ritenga che lo Statuto non sia in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica o contenga disposizioni in contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre regioni, ne rifiuta l'approvazione e lo rinvia al Consiglio regionale». Sul punto v. anche M. Rosini, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino 2016, 32.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

rappresentanti popolari, queste conferivano così agli Statuti quella legittimazione che dovrebbe costituire il fondamento dell'approvazione di ogni carta costituzionale[168]. La procedura di adozione, che si svolse in forma abbreviata[169], fu considerata però emblematica della linea di tendenza, ritenuta costante nella prima legislatura e già verificatasi per gli enti ad autonomia speciale, di una presenza defilata del Parlamento nella gestione dei rapporti con le Regioni.

La vicenda statutaria, che vide le Regioni, interpretando le norme di principio contenute nella Costituzione, porre le basi della disciplina della loro organizzazione e gli obiettivi di fondo della loro azione, risultò inoltre emblematica del fatto che esse ottenevano risultati più apprezzabili quando subivano meno condizionamenti dall'esterno[170].

A detta di altri, il momento politico non ricevette invece tutto il rilievo che avrebbe dovuto, non solo per il sopracitato ricorso alla procedura abbreviata, ma in quanto all'interno delle stesse Regioni prevalsero esigenze di compromesso e accordo fra le forze partitiche che si ripercossero negativamente sulle scelte approvate[171].

6.2. *Le scelte istituzionali degli Statuti*

Sui contenuti, pur lamentandosi l'assenza di elementi innovativi che differenziassero l'organizzazione della Regione da quella statale e locale, si affermò che tutti gli Statuti riflettevano le esigenze del periodo e ne accoglievano gli elementi di modernità[172], con alcune differenziazioni fra le quattro principali aree in cui potevano essere suddivisi i testi.

La prima area, contenente le disposizioni di principio sulle finalità e gli obiettivi dell'azione regionale, presentava spunti innovativi.

[168] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 51-57.

[169] E. Gizzi, *I caratteri del controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., 163. Per un'attenta e critica ricostruzione delle varie fasi della procedura, v. F. Bassanini, V. Onida, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento: rilievi critici su una vicenda parlamentare*, Milano 1971, 5-155, che ravvisavano, fra i diversi aspetti di problematicità, il fatto che il Governo avesse dato l'interpretazione meno logica e politicamente meno corretta dell'art. 6 della legge Scelba, cioè la meno rispettosa del ruolo dell'autonomia regionale (oltre che del ruolo e della responsabilità del Governo stesso), 15.

[170] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 51-57.

[171] L. Giovenco, *La potestà statutaria delle regioni ad autonomia ordinaria. Limiti e contenuto*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 148.

[172] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 52.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

I principi statutari specificavano quelli costituzionali e li aggiornavano nei settori in cui erano più avvertibili gli effetti distorsivi del modello di sviluppo seguito nel Paese.

Particolarmente discusse, a questo proposito, furono le c.d. norme programmatiche, inserite soprattutto per volontà delle forze politiche regionali, che tendevano a specificare il carattere dell'autonomia regionale e a proporre, attraverso l'indicazione degli obiettivi da perseguire nelle singole materie, una prospettiva di sviluppo da conseguire con lo Stato e gli enti locali, secondo un'impostazione improntata alla collaborazione che si ritrova anche in altre parti dei testi[173].

Il grande dibattito sulle disposizioni programmatiche, che comportava una presa di posizione sul disegno costituzionale relativo all'istituzione delle Regioni, vide affermarsi posizioni diverse: a detta di alcuni, quando tali disposizioni si limitavano a riprodurre le norme costituzionali o a esplicitare il significato in esse già racchiuso, erano ammissibili ma inutili mentre quando se ne discostavano, in senso aggiuntivo, restrittivo, selettivo erano incostituzionali[174], perché andavano oltre l'art. 123 Cost; secondo altri esse imponevano di considerare gli Statuti come parte integrante dell'ordinamento nei rapporti fra Stato e Regioni.

Guardando alla definizione dei caratteri dell'autonomia regionale, tutte le disposizioni programmatiche sottolineavano, seppur in modo diverso, di essere espressione dell'autogoverno della comunità regionale, che concorreva a propria volta alla realizzazione degli obiettivi generali della comunità nazionale[175].

L'indirizzo generale degli Statuti apparve sostanzialmente omogeneo fra le Regioni, che si proponevano gli stessi obiettivi da raggiungere, interpretando in modo unitario i contenuti dell'autonomia e la loro qualificazione di soggetti attivi della comunità statale a par-

[173] V., a titolo esemplificativo, gli Statuti di Abruzzo, artt. 6 e 7; Campania, art. 4; Emilia Romagna, artt. 3 del 1971 e artt. 3 e 4 della versione approvata nel 1990; Liguria, art. 5; Lombardia, art. 4; Piemonte, art. 4; Umbria, art. 15 della versione approvata nel 1992; quasi tutti vi fanno riferimento a proposito dell'attività di programmazione e della politica di piano; F. Pizzetti, *Significato ed efficacia delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 215, 217, 222.

[174] E. Casetta, *La partecipazione democratica nell'ordinamento regionale*, fra le Comunicazioni in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 102.

[175] F. Pizzetti, *Significato ed efficacia delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali*, cit., 216-218.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

tecipare al processo attuativo della Costituzione[176]. Individuando essenzialmente scopi che incidevano sulla vita sociale della comunità, le norme di fine facevano costantemente riferimento al disegno costituzionale.

Alcuni obiettivi erano invece indicati solo da talune Regioni: se tutte parlavano di agricoltura, assistenza sociale e sanitaria e istruzione professionale, solo alcune facevano riferimento al ruolo della famiglia e della donna[177], oppure all'emigrazione (le Regioni meridionali in particolare)[178] o, ancora, ad altri aspetti peculiari della loro realtà[179].

Le norme statutarie sembravano inoltre superare l'impostazione tradizionale secondo la quale gli scopi di un ente erano determinati in base alle sue competenze (intese però, sulla base della definizione di Giannini, come attribuzione di funzioni)[180].

La seconda area di intervento degli Statuti concerneva la forma di

[176] L. Giovenco, *La potestà statutaria delle regioni ad autonomia ordinaria. Limiti e contenuto*, cit., 160.

[177] Sulla donna v. gli Statuti di Basilicata, art. 5; Calabria, art. 56; Emilia-Romagna, art. 3 del 1971 e art. 2 della versione del 1990; Marche, art. 6; Toscana, art. 4; Umbria, artt. 4 e 17, nella versione approvata nel 1992; Veneto, art. 4; sulla famiglia, Umbria, art. 5; fa riferimento alla gioventù l'art. 13 della Puglia.

[178] V. gli Statuti di Abruzzo, art. 9; Basilicata, art. 8; Calabria, art. 3; Campania, art. 8; Marche, art. 6; Molise, art. 4; Puglia, art. 16; Umbria, art. 15 (18 nella versione approvata nel 1992).

[179] Fanno riferimento al Mezzogiorno ad es. gli Statuti di Abruzzo, art. 3; Campania, art. 4; Emilia-Romagna nella versione del 1971, art. 4; es. l'art. 3 dello Statuto della Calabria impegna la Regione a promuovere su più fronti lo sviluppo delle popolazioni, «nel quadro di indirizzi che valgano a riscattare la Calabria dalla sua storica arretratezza» e nell'art. 55 rivendica le «finalità meridionalistiche» della programmazione nazionale; l'art. 23 dello Statuto umbro (analogamente l'art. 26 della versione approvata nel 1992) assicura il concorso della Regione a garantire il diritto alla casa a tuti i cittadini promuovendo a tal fine la rivitalizzazione economica e sociale dei centri storici, menzionati anche dall'art. 4 Liguria. Fa invece riferimento all'«autogoverno del popolo veneto» l'art. 2 dello Statuto del Veneto.

[180] Secondo tale impostazione Comuni e Province, in riferimento ai quali la legge distingueva funzioni obbligatorie e facoltative, queste subordinate alla disponibilità economica, potevano essere definiti enti a fini generali mentre la Regione, essendo un ente a competenza determinata, era limitata anche nelle finalità o interessi che voleva perseguire. A questa impostazione si era attenuta in precedenza anche la Corte affermando che le Regioni erano enti a fini tassativamente determinati (sent. 37/1961) e inderogabilmente fissati dalla legge (sent. 56/1964), che ne delimitava tassativamente le competenze determinando così delle significative differenze nell'attività legislativa statale e regionale (sent. 66/1964). F. Pizzetti, *Significato ed efficacia delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali*, cit., 224 s e, *infra*, § 8.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

governo della Regione. Il modello adottato, ispirato al parlamentarismo, era simile a quello dello Stato, ma ne differiva per l'attribuzione al Consiglio regionale di poteri di indirizzo politico-amministrativo che non si limitavano ad un controllo sulle scelte della Giunta ma si estendevano alla formazione degli atti di indirizzo e programmazione, alle nomine e all'approvazione dei bilanci, alla decisione sulle questioni fondamentali nei rapporti con lo Stato, per la previsione di strumenti efficienti di controllo sull'attività dell'amministrazione, con la valorizzazione dei poteri di ispezione, indagine, vigilanza, codecisione amministrativa non solo del Consiglio ma anche delle commissioni consiliari e dei consiglieri[181].

Benché la Giunta non fosse estranea alla manifestazione dell'indirizzo politico, tutti gli Statuti tranne quello piemontese (che riservava al presidente della Giunta, nella sua attività di coordinamento della stessa, la garanzia dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, v. *infra*) assegnavano espressamente al Consiglio la competenza di determinare l'indirizzo politico[182].

L'espressione «le norme relative all'organizzazione interna della Regione», letta come assetto da attribuire alla collettività locale, fu ritenuta penalizzata dall'interpretazione data all'art. 123 Cost., in base alla quale si trattava della facoltà di autoorganizzazione di un ente amministrativo, senza tenere conto che la disciplina interna della Regione, ente politico con ampi poteri normativi, non poteva non riguardare anche le modalità di esercizio di questi poteri, differenziandola così da un semplice ente amministrativo[183].

[181] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 53 s.

[182] Statuti Piemonte, art. 36; Abruzzo, art. 31; Basilicata, artt. 11, 30; Calabria, art. 16; Campania, artt. 19 e 20; Lazio, art. 6; Lombardia, art. 6; Marche, art. 21; Molise, art. 6; Puglia, art. 27; Toscana, art. 21; Veneto, art. 8 e 32; l'espressione non compare in quello della Liguria; Umbria, art. 39 (e art. 43 del testo approvato nel 1992, in cui viene però coinvolta anche la Giunta, «responsabile dell'indirizzo politico-amministrativo della regione», di cui risponde al Consiglio e titolare della funzione di proporre al Consiglio stesso gli atti di indirizzo politico generale, art. 59). Qualche spiraglio sul coinvolgimento della Giunta si registra in Emilia-Romagna, artt. 7 e 24 del testo originario (e artt. 7 e 19 della versione del 1990 che, a differenza di quello del 1971, all'art. 21 annovera anche fra le competenze del Presidente della Giunta, con formula in parte analoga a quella dell'art. 95 Cost., il mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo; l'assegnazione al Presidente della funzione di mantenimento dell'unità di indirizzo, senza l'attributo "politico", compare peraltro in diversi Statuti).

[183] U. De Siervo, *Considerazioni preliminari sulla forza degli statuti regionali*, fra le Comunicazioni, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 113-126.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Nella legislazione sugli uffici e il personale alcune Regioni rifiutarono il modello burocratico tradizionale, caratterizzato da verticalismo, dipendenza gerarchica, settorialismo e rigidità e adottarono ordinamenti ispirati a flessibilità, mobilità del personale, collegialità operativa, integrazione intersettoriale[184].

La terza area era dedicata alla partecipazione, alla quale gli Statuti non riservarono tutti lo stesso spazio. Molti enunciavano principi di partecipazione democratica all'attività legislativa ed amministrativa (nelle disposizioni generali Piemonte, art. 2; nella parte dedicata all'amministrazione: Abruzzo, art. 53; Basilicata, art. 47; Marche, art. 56; Lazio, art. 48; Lombardia, artt. 45, 46; Veneto, art. 53), di pubblicità ed efficienza dell'azione amministrativa, di organizzazione dell'attività regionale secondo il metodo della programmazione, collegialità e unitarietà dell'attività dell'esecutivo.

Alcuni attribuivano alla partecipazione un significato ampio e comprensivo[185], altri la distinguevano dall'iniziativa e dal referendum[186], che per altri ancora costituivano invece gli unici due istituti considerati[187]; qualche Statuto infine non vi dedicava una parte apposita, includendola ad esempio fra le disposizioni sulle funzioni regionali[188].

Complessivamente venivano considerati istituti di partecipazione in senso proprio: l'informazione, la consultazione, le indagini conoscitive, le interrogazioni scritte rivolte agli organi della Regione, l'intesa e il concerto con gli enti locali, le petizioni, l'iniziativa popolare e degli enti locali, il referendum, il difensore civico[189]. In particolare questo istituto, che fece il proprio ingresso nel nostro ordinamento proprio grazie agli Statuti, avrebbe potuto essere addotto come esem-

[184] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 67 s.

[185] V. a titolo esemplificativo l'Abruzzo, che al Tit. VII vi faceva rientrare l'informazione, l'iniziativa popolare, le petizioni, il referendum; il Piemonte, che vi faceva rientrare l'iniziativa popolare e degli enti locali, le interrogazioni, le petizioni, la consultazione popolare; analogamente la Calabria e la Toscana.

[186] Nello statuto della Basilicata sono disciplinati in due titoli diversi; in Campania in tre capi dello stesso titolo; la Lombardia dedica tre titoli diversi a partecipazione, iniziativa, referendum.

[187] Così è per lo Statuto dell'Emilia-Romagna, versione del 1971, che vi contempla anche la petizione, benché di partecipazione parli in altre parti; quello della Puglia ha solo il titolo sul referendum, ma l'iniziativa legislativa popolare è prevista altrove.

[188] V. gli Statuti dell'Umbria del 1971 (il referendum costituisce invece oggetto di un apposito titolo nella versione del 1992) e del Veneto.

[189] E. Casetta, *La partecipazione democratica nell'ordinamento regionale*, cit., 104-107.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

pio dell'innovatività di tali atti ma la formulazione con cui fu previsto risultò molto generica per Lazio e Liguria, implicando invece un ridimensionamento per la Toscana[190]. In taluni Statuti nel titolo relativo alla partecipazione veniva attribuito particolare rilievo ai partiti politici[191].

Non erano invece previste la consultazione delle commissioni consiliari permanenti né forme di intervento nel procedimento amministrativo[192], che secondo autorevole dottrina avrebbero invece potuto acquisire più importanza[193]. Particolare rilievo fu attribuito in alcuni Statuti al diritto d'informazione che proprio grazie a queste previsioni venne a configurarsi come diritto soggettivo pubblico[194].

Nella prassi l'istituto più utilizzato fu il referendum abrogativo.

L'ultima grande area contemplava le funzioni amministrative, in riferimento alle quali gli Statuti regolavano direttamente determinati profili e aspetti dell'azione amministrativa regionale (imponendo ad esempio l'obbligo di motivazione) o enunciavano proposizioni di ordine programmatico per cui servivano leggi di attuazione[195].

Secondo alcuni, in relazione a questo ambito gli Statuti testimoniavano la traduzione organica in termini normativi di molte delle proposte di riforma della pubblica amministrazione emerse nel decennio precedente. Riprendendo il principio dell'art. 118, c. 3 Cost., essi tendevano ad escludere per la Regione il ruolo di soggetto dell'amministrazione attiva ma le attribuivano compiti normativi, di pro-

[190] L. Giovenco, *La potestà statutaria delle regioni ad autonomia ordinaria. Limiti e contenuto*, cit., 153. Istituivano il difensore civico lo Statuto di Liguria, art. 14; Toscana, art. 61; Umbria del 1992, art. 76; la disciplina con legge del difensore civico era prevista dallo Statuto del Lazio, art. 38.

[191] V. Statuti Basilicata, art. 61; Calabria, art. 39; Marche, art. 32 (in cui menziona però anche altre organizzazioni); Lombardia, art. 53; Toscana, art. 71.

[192] E. Casetta, *La partecipazione democratica nell'ordinamento regionale*, cit., 108.

[193] A. Romano, *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*, fra le Comunicazioni, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 243.

[194] L. Giovenco, *La potestà statutaria delle regioni ad autonomia ordinaria. Limiti e contenuto*, cit., 157, che in proposito osservava come l'esigenza pluralistica dell'informazione come mezzo e strumento per l'esercizio di ogni pubblica funzione nascesse dal carattere pluralistico dell'ordinamento repubblicano e dal riconoscimento delle autonomie locali in senso politico, con diversi centri d'interesse. Le dedicavano un apposito articolo gli Statuti di Abruzzo, art. 65; Basilicata, art. 62; Calabria, art. 42; Campania, art. 48; Lombardia, artt. 3, 54; Molise, art. 42; Piemonte, art. 8; Toscana, art. 72; Umbria del 1971, art. 11 e del 1992, art. 14; Veneto, art. 35.

[195] A. De Roberto, *Primi problemi dopo il passaggio delle funzioni amministrative alle regioni*, cit., 54.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

grammazione, di indirizzo e controllo in relazione all'attività di amministrazione attiva esercitata da altri[196]. Ne conseguì una grande attenzione per la programmazione e la previsione di alcuni aspetti innovativi anche sull'organizzazione burocratica[197].

La programmazione, imponendo agli organi regionali di esprimere un piano globale di sviluppo e correlati piani settoriali, sulla cui base elaborare i bilanci, rilevava sotto il profilo politico ma forse anche sotto quello giuridico[198].

In proposito, alcuni riscontrarono sviluppi notevoli dell'istituto, con una disciplina di taglio garantistico nei rapporti fra enti locali e Regioni che denotava il rifiuto di sostituire il centralismo regionale a quello statale[199].

Secondo altri invece non veniva riposta particolare fiducia nella delega agli enti locali mentre la programmazione diveniva lo strumento principale attraverso cui indurre la classe politica regionale a «definire il suo indirizzo politico, a renderlo palese e ad offrire un parametro di giudizio sulle sue capacità di realizzazione», cercando «il consenso democratico non solo attraverso la gestione amministrativa e le decisioni puntuali di spesa ma anche attraverso scelte formalizzate e di più ampio respiro». Pur considerando positivo il fatto che tutti gli statuti collocassero la legge di piano in una posizione superiore alle varie leggi regionali e in specie alle leggi di spesa, la stessa opinione ammetteva però che la programmazione delle Regioni era condizionata dall'attività statale, attraverso il finanziamento, l'intervento nelle materie regionali, l'indirizzo delle competenze, l'azione in settori influenti sulle materie loro affidate[200].

[196] V. a titolo esemplificativo l'art. 57 dello Statuto della Liguria.

[197] D. Sorace, *Le Regioni italiane alla fine degli anni '70*, cit., 528 s.

[198] F. Levi, *I rapporti fra stato e regioni nell'attività di programmazione economica*, cit., 199.

[199] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 52-54, che sul punto riprende il pensiero di Orsi Battaglini.

[200] F. Levi, *I rapporti fra stato e regioni nell'attività di programmazione economica*, cit., 185-208. La programmazione e/o la politica di piano erano menzionate fra le disposizioni generali negli Statuti di Abruzzo, artt. 8 e 9; Basilicata, artt. 6 e 7; Emilia-Romagna, versione del 1971, art. 4 e del 1990, art. 3; Marche, art. 8; Liguria, art. 5; Lombardia, art. 4; Piemonte, art. 4; Puglia, art. 3; Toscana, art. 5; Umbria del 1992, art. 19; Veneto, art. 5; dedicavano un apposito titolo alla programmazione gli Statuti di Calabria, Campania, Lazio, Marche (insieme alla finanza), Molise, Liguria (in cui era una sezione del titolo dedicato all'azione generale), Piemonte (programmazione economica, insieme alle finanze), Toscana (insieme alla finanza).

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Dal punto di vista del sistema delle fonti un oggetto di dibattito era costituito anche dalla collocazione degli Statuti, che secondo alcuni dovevano essere considerati di rango costituzionale, non sottoponibili quindi al sindacato della Corte; secondo altri erano equiparabili alle leggi regionali; altri ancora ipotizzavano una diversa gradazione delle loro disposizioni a seconda dei contenuti ovvero ne basavano la prevalenza sul criterio della competenza[201].

In un approfondimento sulla situazione della sua Regione, Franco Levi constatava come la fase statutaria si fosse sviluppata in corrispondenza o all'indomani di profonde trasformazioni della società, che vedevano un progressivo abbandono delle campagne, il degrado della montagna, la conseguente maggiore richiesta di trasporti, infrastrutture, servizi sociali, interventi nell'agricoltura e nella distribuzione e l'avanzamento di pressioni per il sostegno alle attività produttive e la difesa dei livelli di occupazione.

Sia il testo dello Statuto – che, rispetto ad altri, presentava meno dichiarazioni enfatiche e di principio – sia la cultura politica che aleggiava in Piemonte durante la prima legislatura rivelando tendenze regionaliste meno forti che in altre realtà, riflettevano inoltre alcuni aspetti radicati nella tradizione locale (l'impostazione statualista di origine sabauda, l'organizzazione della grande industria, che tendeva a porre i problemi su scala nazionale, l'accentramento nell'area metropolitana e il distacco dei gruppi dirigenti dalla vita politica)[202], testimoniando come gli aneliti all'autonomia non siano rimasti costanti, nella storia del nostro regionalismo, né nello spazio né nel tempo.

7. *La difficoltosa affermazione dei sistemi politici regionali*

Dal punto di vista dello sviluppo di una dimensione politica regionale autonoma si constatò innanzitutto che il testo costituzionale non distingueva la posizione della Regioni da quella di Comuni e Province: gli artt. 115 e 128 Cost., pur richiamando per le prime la

[201] U. De Siervo, *Considerazioni preliminari sulla forza degli statuti regionali*, cit., 114.

[202] F. Levi, *La regione Piemonte nella prima legislatura*, in Id., *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, cit., 271, secondo il quale tale atteggiamento era ulteriormente confermato dal fatto che il Piemonte si era mostrato meno combattivo di altre Regioni sia nella vicenda della rivendicazione di competenze nei confronti dei decreti del 1972, sia di fronte ai rilievi statali sulle sue leggi.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Costituzione, per gli altri le leggi statali, utilizzavano l'espressione «enti autonomi» in entrambi i casi.

Gli enti infrastatuali erano quindi dotati di un'autonomia politica che, ben distinta dalla sovranità[203], li avrebbe sempre posti in una posizione subordinata rispetto allo Stato, nel rispetto di quello che doveva essere il «rapporto naturale» tra i due[204].

L'autonomia politica riconosciuta alle Regioni, che consentiva loro di dare voce a un pluralismo diverso da quello che si realizzava nello Stato centrale con la dialettica governo-parlamento e autonomie locali[205], era radicata nei valori costituzionali e non si poneva in contrasto con quei valori che discendevano dalla concezione unitaria della Repubblica[206]. La gestione di Regioni, ma anche di Province e Comuni, che perseguivano un indirizzo politico diverso e spesso opposto a quello dello Stato, avrebbe potuto tuttavia risultare problematica[207].

Uno dei principali elementi di criticità concerneva il rapporto fra le classi politiche dei diversi livelli e, in particolare, il forte legame che s'instaurò sin dall'inizio fra le vicende regionali e quelle nazionali. La classe politica regionale continuava infatti ad essere reclutata sulla base delle scelte compiute da partiti e gruppi a livello statale[208], forse anche nella convinzione, non da tutti condivisa, per cui un'organizzazione partitica centralizzata sarebbe risultata più efficace nel contrastare le tendenze frazionistiche degli enti periferici[209]. Questo dato portò a ipotizzare, durante la prima legislatura, che nelle con-

[203] G.F. Ciaurro, *Autonomie locali e indirizzo politico*, in *Nuovi Studi politici*, 4/1975, 69, riprendendo Giannini.

[204] R. Lucifredi, fra gli Interventi, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 321.

[205] G. Fanti, fra gli Interventi, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 170, 189, intendendo il pluralismo nella visione accolta dai dottrinari francesi che, quando scoprirono il valore delle autonomie locali, lo definirono garantista per sottolineare che un sistema di organizzazione e distribuzione delle funzioni pubbliche inclusivo delle autonomie stesse mirava ad assicurare a ciascuna comunità di poter seguire, nell'ambito delle proprie competenze, l'indirizzo preferito, indipendentemente dagli altri territori.

[206] L. Giovenco, *La potestà statutaria delle regioni ad autonomia ordinaria. Limiti e contenuto*, cit., 152.

[207] G.F. Ciaurro, *Autonomie locali e indirizzo politico*, cit., 69 s.

[208] G. Pasquino, fra gli Interventi, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 183.

[209] F. Pizzetti, fra gli Interventi, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 187-193, che riprende il concetto dalla relazione di Levi per metterlo in discussione.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

sultazioni locali gli elettori avrebbero espresso un giudizio legato più all'operato del partito a livello nazionale che a quello dei singoli amministratori locali, in un meccanismo che riduceva considerevolmente il controllo democratico degli elettori sugli eletti[210].

L'impressione della presenza di un'unica dimensione politica nazionale – destinata a mantenersi a lungo (v. cap. 2, § 1) – fu debolmente contraddetta, all'indomani della seconda tornata elettorale, da chi intravvedeva in seno ai partiti politici forme embrionali di articolazione in strutture regionali[211].

Dal punto di vista degli obiettivi programmatici, si riteneva che le Regioni non avrebbero concordato appieno con le linee politiche definite dallo Stato, dal quale si sarebbero discostate non solo per la diversità delle esigenze cui erano chiamate a far fronte, ma per la difformità di valutazione delle stesse. Oltre a provvedere alle necessità peculiari del loro territorio, le Regioni avevano poi il compito di esprimere l'orientamento della sua popolazione. A questo proposito si riteneva però che la rinuncia al ruolo di enti di governo (e l'assunzione di quello di rappresentanti delle istanze degli enti locali) contrastasse con il fatto che la componente statale della classe politica era portata a sua volta a recepire le istanze che nascevano in periferia, facendosi interprete delle stesse esigenze di cui avrebbero dovuto essere portavoce i rappresentanti locali[212].

La tendenza verso la relativa omogeneizzazione della classe politica regionale, «divisa più per logiche di apparati che per contrapposizione di programmi», procedeva di pari passo con quella all'ampliamento di potere della classe politica stessa, che non sembrava contrastato da altre forze o gruppi (burocrazia, enti territoriali, enti locali non territoriali, ceto imprenditoriale, organizzazioni sindacali)[213].

Complessivamente si tese quindi a considerare il disegno del governo locale previsto dalla Costituzione come superato e inadeguato alle esigenze del sistema politico italiano e comunque già dissonante

[210] A. Romano, *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*, cit., 238.

[211] U. De Siervo, fra gli Interventi, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 167.

[212] A. Azzena, *Tendenze all'espansione delle competenze regionali e problemi della collaborazione tra le regioni e lo Stato*, cit., 114 s.

[213] F. Levi, *Regioni e pluralismo*, cit., 16.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

con le dinamiche con cui si andavano sviluppando i rapporti fra gli enti[214].

Per quanto concerneva il piano interno, il funzionamento iniziale delle Regioni portava a rilevare un sostanziale «rifiuto del principio della separazione dei poteri», con il riconoscimento di un ruolo predominante dei Consigli che, in virtù della titolarità dell'indirizzo (ad esempio nella formazione di atti di programmazione), esercitavano anche una serie di rilevanti competenze di natura non legislativa; la posizione sotto-ordinata della Giunta; il sostanziale depotenziamento del suo Presidente.

Il rafforzamento del ruolo dell'Assemblea e delle sue articolazioni tendeva ad accentuare l'apporto delle forze politiche nell'assunzione delle decisioni; le stesse norme organizzative contribuivano a riconoscere maggior peso alla dimensione politico-partitica in sede di investitura dell'esecutivo e a privilegiare la funzione di indirizzo del Consiglio[215].

Dopo l'esperienza delle prime tre legislature si ritenne invece che fra gli organi di governo regionali si fosse instaurato un relativo equilibrio, in cui il Consiglio ratificava l'operato della Giunta e il voto palese favoriva una certa stabilità degli esecutivi[216].

In questo contesto, particolarmente significativa si rivelò l'analisi, compiuta da Franco Levi, dell'esperienza piemontese della prima legislatura, la cui peculiarità non andava cercata nello Stato né nella società civile ma nello specifico sistema politico regionale che aveva avvertito il peso e l'immobilismo del sistema centrale[217]. Nella scelta della forma di governo, che s'ispirava alla separazione dei poteri e al modello parlamentare, lo Statuto piemontese si era reso protagonista di scelte originali, risultando l'unico ad attribuire alla Giunta il potere di indirizzo politico e al presidente la responsabilità di assicurarne l'unità. La Giunta doveva essere eletta sulla base della proposta di un certo numero di consiglieri con un documento politico che fissava le linee della sua azione ma nella prassi tali testi risultarono scarni e le Giunte chiedevano poi all'Assemblea un'investitura ag-

[214] F. Pizzetti, fra gli Interventi in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 191, sempre sulla base del dibattito accesosi durante il convegno.

[215] S. Sicardi, *Brevi appunti sui rapporti tra forze politiche e organi di governo negli enti territoriali*, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, cit., Parte II Interventi presentati al Convegno, 91 s.

[216] F. Cuocolo, *I nodi delle Regioni*, cit., 461.

[217] F. Levi, *La regione Piemonte nella prima legislatura*, cit., 279.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

giuntiva su un programma più ampio. Non erano tuttavia mancati casi in cui il Consiglio, avvalendosi talvolta delle mozioni, aveva invitato la Giunta ad adottare un certo indirizzo o a seguire un certo programma (come avvenne ad esempio sull'assetto urbanistico dell'area torinese). La preminenza della Giunta nella determinazione dell'indirizzo era testimoniata dal fatto che quasi tutte le leggi approvate dal Consiglio nella prima legislatura erano di sua iniziativa, mentre pochissime provenivano dai singoli consiglieri[218]. La riserva all'esecutivo di tutte le funzioni amministrative non fu accompagnata però dalla formazione di un efficiente apparato burocratico[219].

Per quanto concerne infine la percezione che delle Regioni aveva la popolazione, se nel 1970 trapelava il favore verso la riforma regionale e le elezioni regionali venivano considerate, almeno da una parte dei cittadini, come sedi di competizione politica tendenzialmente autonoma da quella statale, in seguito alle prime due legislature i giudizi risultarono più altalenanti, soprattutto quanto al rendimento dei nuovi enti e la stessa consapevolezza dell'appartenenza agli stessi si diffuse lentamente[220].

8. *Gli interventi della Corte costituzionale*

Come si è avuto modo di accennare nelle pagine precedenti, un ruolo fondamentale nella definizione della posizione delle Regioni all'interno dell'ordinamento è spettato e spetta tuttora alla Corte costituzionale che, chiamata sin dai primi anni a intervenire sui diversi

[218] F. Levi, *Il Consiglio regionale del Piemonte nella prima legislatura*, in Id., *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, cit., 281-288, che ricordava anche (F. Levi, *Un panorama della produzione legislativa piemontese nella prima legislatura*, cit., 280 s.) come nella prima legislatura il Piemonte avesse adottato 127 leggi (il numero era però da ridimensionare perché spesso due o tre condividevano lo stesso oggetto) e, in misura decisamente minoritaria, altri atti.

[219] F. Levi, *La regione Piemonte nella prima legislatura*, cit., 274.

[220] R. Putnam, R. Leonardi, R. Nanetti, *L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia*, in *Regioni*, 1982, 1078-1107, il cui studio, incentrato sui primi dodici anni di vita dei nuovi enti, si basava su interviste somministrate a consiglieri regionali e a osservatori esterni negli anni 1970, 1976, 1981-82. Quanto al senso di appartenenza, essi riscontravano che nel 1972 solo il 57% dell'elettorato diceva di sapere qualcosa della propria Regione, nel 1977 la percentuale saliva al 74%, ma ancora nel 1981 un quarto dei votanti non ne aveva acquisito consapevolezza.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

tipi di autonomia riconosciuti ai nuovi enti, si è trovata, talvolta suo malgrado, a scrivere importanti pagine del nostro diritto regionale.

Si ritenne anzi che il *revirement* favorevole alle Regioni che caratterizzò la giurisprudenza costituzionale fra la primavera-estate del 1975 e il periodo immediatamente successivo fosse giustificato proprio dalla volontà di far cessare quell'opera di indirizzo verso le Regioni che il Giudice delle leggi aveva portato avanti fino a quel momento, ingerendosi nella sfera politico-istituzionale riservata a Parlamento e Governo[221], in una tendenza che, soprattutto in alcuni periodi, rimarrà però una costante delle pronunce relative ai rapporti fra lo Stato e gli enti territoriali.

Allargando il periodo di osservazione ai primi quindici anni di regionalismo ordinario emergeva chiaramente come la giurisprudenza costituzionale avesse contribuito a delineare lo status delle Regioni nelle pronunce sulle singole forme di autonomia che erano loro assegnate, con particolare riferimento a quella legislativa, che, come già detto, più di tutte ne denotava il ruolo politico[222].

A questo proposito la dottrina si interrogò anche sul rapporto fra il giudizio di legittimità costituzionale e le manifestazioni di indirizzo politico, statale e regionale, arrivando ad affermare che le decisioni di rinvio o di impugnativa di leggi regionali non rientravano nell'indirizzo politico del Governo in quanto non erano volte al conseguimento di fini politici dello Stato e non dovevano tradursi nell'invasione dell'indirizzo politico regionale (trasformandosi in valutazioni sulla necessità, l'utilità, la convenienza della norma rispetto ai fini sociali da raggiungere); l'interesse sostanziale perseguito dalla Regione

[221] F. Bassanini, *La Corte "apre" alle regioni?*, in Id., *Le Regioni tra Stato e Comunità locali*, Bologna 1976, 179 ss., che cita come esemplificative della giurisprudenza "amica" delle Regioni le sent. dell'anno 1975 n. 221 (con cui venne fatta salva una legge della Lombardia che concedeva contributi per alloggi di edilizia residenziale, con un'interpretazione in senso più ampio delle competenze riconosciute alle Regioni); 111 e 112 (con cui, abbandonando l'indirizzo giurisprudenziale che aveva convalidato i "ritagli" dei decreti del 1972, la Corte affermò che l'attribuzione di una materia allo Stato non escludeva la competenza regionale con implicazioni rilevanti nel settore dei servizi sociali); 208 (con cui la Corte riconobbe la competenza della legge siciliana sul finanziamento di opere pubbliche a determinare i tassi di interesse a carico del beneficiario); 170 (in cui escluse l'invasione della competenza statale da parte del progetto di accordo fra l'Umbria e la Regione di Potsdam in quanto tale atto, non essendo poi stato adottato, non era idoneo a produrre effetti giuridici).

[222] F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, cit., 359 s.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

con la legge poteva essere collegato a quello che il Governo si prefiggeva con l'indirizzo politico statale ma non a quello che questi tutelava nella sua qualità di controllore[223].

In riferimento all'esercizio della potestà legislativa, come in parte già detto nel relativo paragrafo, la Corte si trovò dunque a prendere posizione su diversi aspetti potenzialmente problematici. Sulla delimitazione delle materie, essa ne ribadì più volte la tassatività, escludendo l'esercizio di competenze che esulassero dall'elenco (sent. 66/1961, 46/1962, 40/1972, 94/1985) e ricorrendo ad un criterio di definizione tendenzialmente oggettivo, scevro da connessioni finalistiche, benché gli spunti e le critiche contenuti in molte decisioni (sent. 35/1957, 142/1972, 221/1975, 239/1982) dimostrassero che non si fosse assestata acriticamente su tale concezione[224].

In ragione dell'impostazione oggettiva, fu ad esempio negata la legittimità di una disciplina regionale organica nelle materie di diritto privato (in settori come l'agricoltura o, più in generale, nei rapporti interprivati), di diritto penale (sent. 62/1979, 239/1982) e in relazione alle funzioni giurisdizionali mentre maggiori spazi le furono riservati sull'uso della lingua (pur in un contesto di specialità), in materia elettorale, di ordinamento degli uffici[225].

Al contrario di quanto aveva fatto inizialmente, in un secondo momento la Corte rigettò alcune ipotesi di pietrificazione delle materie (rifiutandosi di ancorarne il significato a quello che avevano al momento in cui era stata scritta la Costituzione) e assecondò il riaccorpamento delle competenze per settori organici e senza ritagli previsto dalla l. 382/1975 e dal D.P.R. 616/1977, lasciando spazio a una generale espansione in senso orizzontale delle prerogative regionali, attraverso interpretazioni evolutive o orientate verso una loro ricomposizione organica.

Nelle decisioni della prima metà degli anni Ottanta che avevano ad oggetto, spesso respingendoli, ricorsi delle Regioni contro l'asserita invasione del loro ambito da parte di leggi statali, la valutazione delle competenze materiali risultò più penetrante.

[223] E. Gizzi, *I caratteri del controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., 180-183.

[224] F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, cit., 361-364.

[225] F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, cit., 363; A. Cerri, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra Stato e Regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linee di tendenza e problemi aperti*, cit., 12 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Fra tali pronunce, particolarmente significative furono quelle sui principi posti dalla legislazione statale nelle materie di legislazione concorrente (v. *supra*, § 3) che, intesi inizialmente in senso formalistico, furono poi oggetto di un approccio evolutivo secondo il quale, esprimendo delle fondamentali scelte di politica legislativa, essi costituivano un sicuro punto di riferimento interpretativo, caratterizzandosi per la loro qualità "intermateriale" e trascendendo così le singole materie di competenza regionale cui erano destinati.

Altrettanto rilievo spettò alle decisioni sull'interesse nazionale, trasformato da limite di merito in limite di legittimità e che operava su un piano più ampio di quello della singola Regione[226].

In riferimento al potere estero la Corte negò la presenza di competenze regionali di *treaty making power* – sulla base del fatto che solo lo Stato era un soggetto dell'ordinamento internazionale (sent. 49/1963) – e di conduzione di relazioni internazionali (sent. 170/1975, 187/1985) ad eccezione delle attività promozionali all'estero conformi alle previsioni del D.P.R. 616/1977 (sent. 187/1985), se precedute da intese con il Governo (sent. 8/1985).

Sull'attuazione del diritto derivato della CE il primo orientamento, centralista, muoveva dalla constatazione per cui esso competeva solo allo Stato in quanto unico ente a poter dare attuazione ai Trattati (sent. 46/1961); una successiva presa di posizione ammise invece che per le direttive, vincolanti solo nel fine da raggiungere, si esercitasse la competenza concorrente, secondo quanto previsto dalla l. 382/1975 (sent. 182/1976)[227]. In riferimento alle funzioni amministrative regionali il profilo più interessante riguardò l'indirizzo e coordinamento (v. *supra*, § 4), di cui la Corte ravvisò il fondamento in Costituzione (sent. 150/1982) e il possibile esercizio attraverso l'attività amministrativa, purché disposto dalla legge statale.

Sull'autonomia finanziaria la disciplina posta dalla l. 281/1970 fu poco contestata, a differenza di quanto era avvenuto per le Regioni speciali. Le pronunce più significative concernevano la necessità di fissare limiti al coordinamento finanziario (sent. 39/1971); il rispetto dei criteri stabiliti nella legge finanziaria statale (sent. 61/1979); l'identificazione del contenuto dell'autonomia finanziaria regionale nella potestà di gestione autonoma delle risorse (sent. 162/1982); il divieto di

[226] A. Cerri, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra Stato e Regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linee di tendenza e problemi aperti*, cit., 9-33.

[227] F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, cit., 356 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

convertire taluni strumenti in mezzi di controllo anomali sulla gestione finanziaria regionale e quello di trasformare il coordinamento in una forma indebita di controllo statale sul versante della spesa (sent. 307/1983 e 245/1984), pur successivamente rimesso in discussione (sent. 64/1987) con una pronuncia di rigetto delle censure mosse da alcune Regioni nei confronti delle finanziarie del 1985 e 1986.

A conclusione del ricco studio sui primi quindici anni di giurisprudenza costituzionale sulle Regioni, di cui si sono qui riportate alcune considerazioni, si affermò che la Corte aveva risentito della contrapposizione fra centralismo e spinte autonomistiche cercando di non farsi coinvolgere in dispute e non si era prestata a confermare le scelte del Governo e del Parlamento, se confliggevano con la Costituzione[228].

Ai fini dell'esame delle Regioni come soggetti esprimenti un proprio indirizzo politico, particolare attenzione va dedicata alle decisioni in cui il Giudice delle leggi ha colto l'occasione per prendere una posizione di carattere più generale sulla natura di tali enti, sul ruolo che spettava loro nell'ordinamento e sul rapporto con lo Stato.

Da tali pronunce emergeva molto bene che l'interpretazione giurisprudenziale dell'autonomia regionale, scontando l'ambivalenza, derivante dalla Costituzione, fra una concezione espansiva delle autonomie e la riaffermazione dello stato amministrativo, essenzialmente unitario, non trascurava la preoccupazione politica per le decisioni adottate, riproponendo così il problema, fortemente sentito anche in altri Stati, dell'oscillazione dell'organo di giustizia costituzionale fra l'anima giurisdizionale e quella politica[229].

Molte sentenze, alla luce del carattere regionale e non federale del nostro ordinamento, ponevano l'accento sulla differenza fra la sovranità, che spettava solo allo Stato (sent. 49/1963, 66/1964, 6/1970, 110/1970, 35/1981, 209/1994), e l'autonomia, propria delle Regioni, che dal primo derivavano senza essere quindi titolari di poteri originari. A questo proposito fu però osservato che se la politicità poteva essere riconosciuta solo in presenza dell'assoluta libertà dei fini perseguibili, si sarebbe potuto dubitare che fosse attribuibile persino all'attività legislativa del Parlamento[230].

[228] F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, cit., 374.

[229] Si poneva tale dilemma anche F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, cit., 341 ss.

[230] F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, cit., 355 s.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Complessivamente pareva che alla domanda se le Regioni avessero «una funzione prevalentemente attuativa, di adattamento alle peculiarità locali delle determinazioni adottate a livello centrale, eventualmente consultiva e, *lato sensu*, partecipativa nella relativa elaborazione» oppure fossero «centro di effettivo potere politico, magari assistito, almeno in una certa fase e/o per certi problemi, dalle competenze tecniche ed amministrative concentrate nell'apparato statale» (rendendo così possibili nuovi istituti di raccordo), i suggerimenti che venivano dalla Corte, assecondando il disegno del costituente, andassero nel secondo senso[231].

In alcune pronunce si ribadiva il carattere politico dell'autonomia e delle competenze riconosciute alle Regioni (sent. 6/1970), a superamento di una concezione prevalentemente amministrativistica delle stesse, ma si precisava altresì, facendo riferimento all'art. 5 Cost., che i loro erano fini predeterminati e inderogabilmente fissati mentre la legislazione, limitata alla cura di interessi localizzati (sent. 138/1972), non era libera come quella dello Stato, chiamato a esprimere l'indirizzo politico (sent. 66/1964, 49/1963, 6/1970, 110/1970).

Sin dalle prime decisioni (sent. 28/1958, 34/1961, 92/1968) si operava un riferimento alla presenza di interessi prevalentemente locali nel territorio della Regione. La Corte parve a un certo punto escludere la riserva allo Stato di settori di materie ma sembrò contraddirsi in un'altra serie di pronunce che riprendevano la distinzione fra interesse regionale e interesse unitario statale[232].

D'altro canto, l'interpretazione in senso amministrativistico dell'autonomia regionale, rimproverata alla Corte[233], era a volte sposata dalle stesse Regioni, come testimoniato ad esempio dal carattere re-

[231] A. Cerri, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra Stato e Regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linee di tendenza e problemi aperti*, cit., 32.

[232] Corte cost. sent. 138/1972 (citata nel testo) e poi 142/1972, 94/1977, 246/1976, 72/1978, 70/1981, 237/1983, 8/1985. Con la sent. 340/1983 l'interesse nazionale fu definito come il presupposto per esercitare poteri statali in presenza di un interesse insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale ma che non poteva determinare una penetrante e capillare interferenza della normativa statale nella sfera di competenza regionale.

[233] Attribuiva invece alla Corte una generale opera di difesa del ruolo politico e istituzionale degli enti territoriali F. Pizzetti, *Le autonomie locali in Italia fra il modello costituzionale, il modello dell'amministrazione integrata e le prospettive di evoluzione*, cit., 38.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

golamentare di molte loro leggi (e della conseguente scarsa adozione di regolamenti)[234].

Una maggiore apertura sulle finalità perseguibili dagli enti territoriali si registrò nella nota e già citata sent. 829/1988 (v. § 3.5) in cui, affermando che in qualità di «enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate» le Regioni potevano provvedere a fini ulteriori rispetto a quelli derivanti dalle materie di loro competenza, la Corte ricavò tale ruolo di rappresentanza degli interessi della collettività generale dai principi fondamentali della Costituzione e, in particolare, dall'art. 5, per cui le autonomie erano una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento e a ciascuna di esse competeva prendere parte «nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria» di cui era capace all'adempimento delle finalità fondamentali della Costituzione. Sembrando riproporre una lettura già avanzata dalla dottrina regionalista la Corte poneva l'accento, più che sull'essenzialità del ruolo delle Regioni di rappresentanza degli interessi delle rispettive collettività, sulla loro posizione di componenti del sistema delle autonomie, partecipi del sistema costituzionale complessivo e corresponsabili dell'adempimento delle finalità fondamentali sancite dalla Cost. e dagli statuti, anche al di là delle singole materie. La Consulta fece così auspicare alla dottrina che l'attribuzione alle Regioni in modo diretto della connotazione di ente generale avrebbe costituito un punto fermo e irreversibile della successiva giurisprudenza costituzionale[235].

9. *I "bilanci della salute" delle Regioni italiane: note dolenti ma anche di speranza*

9.1. *Regioni politiche o Regioni amministrative?*

Nelle pagine precedenti sono state prese in esame, attraverso la penna degli studiosi che vissero in prima persona quelle fasi della no-

[234] F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di Regioni*, cit., 357.

[235] G. Pastori, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, cit., 1538-1541. Favorevole a tale visione della Regione può essere considerata Corte cost. sent. 365/1990, secondo cui la portata dell'autonomia riconosciuta alle Regioni «come soggetti reali del nostro ordinamento» implica «che non può non ritenersi contenuto minimale dell'autonomia della regione il potere di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta».

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

stra storia costituzionale, le varie forme di autonomia riconosciute alle Regioni ordinarie. Allora come oggi ci si domandava quale fosse la natura delle Regioni, quale compito assolvessero, quale ruolo occupassero nelle dinamiche istituzionali del nostro Paese.

La prospettazione di possibili definizioni dell'ente («destinatario capace e reattivo degli indirizzi politici nazionali», a cui «fanno capo essenzialmente le funzioni pubbliche relative all'assetto del territorio e all'erogazione dei servizi che interessano la collettività regionale»[236]) che emergeva dal pensiero dottrinario dell'epoca, pur attribuendo alle Regioni una dimensione che trascendeva quella meramente amministrativa[237], denotava la permanenza di dubbi sul fatto che il modello francese, da cui il nostro derivava, potesse risultare più rispondente anche alle esigenze italiane.

Come si vedrà, infatti, la domanda che continuò a fare da sfondo a tutta la diatriba sulla natura delle Regioni era se costituissero enti di tipo politico o mere circoscrizioni amministrative. Nonostante la perdurante attualità di tale dicotomia, taluni la considerarono non appropriata in quanto la prima attribuzione non escludeva la seconda, come provava il fatto che lo Stato stesso fosse anche un ente di amministrazione e che la legislazione non fosse che un diverso modo d'essere di tale unica e fondamentale attività[238].

Nei "bilanci" che vennero successivamente stilati ad ogni importante ricorrenza (e che coincidevano spesso con la fine delle legislature) si riproponevano sostanzialmente gli stessi dilemmi e fra questi riecheggiava con particolare eco quello sulla scelta fra Regioni politiche e Regioni amministrative.

Alla fine della seconda legislatura, oltre alla perdurante prevalenza di giudizi negativi sul funzionamento delle Regioni, il dato che emergeva era il calo di attenzione di cui tali enti risultavano oggetto rispetto al periodo precedente. Ad eccezione di alcuni lavori, fra cui l'ampio studio organizzato dalla rivista *Le Regioni* (che verrà qui ripreso), si registrava una riduzione delle ricerche e dei momenti di

[236] G. Amato, *La via italiana alle regioni*, cit., 28 s., che aggiungeva ancora «Intorno a questi filoni si accorpano le competenze costituzionali… Sono inoltre questi filoni che riassumono il più accentuato collegamento con il territorio e con le collettività ivi instaurate».

[237] S. Bartole, fra le Repliche, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 219, negava che alla base del decentramento regionale ci fosse un obiettivo meramente efficientistico.

[238] G. Miele, *Introduzione*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., 21.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

confronto sul tema che veniva imputata sia alla perdita di novità dell'istituto, sia al quadro "non confortante" di cui esso stava dando prova[239].

Gli studi in materia denotavano un carente apporto politologico[240] e, salvo alcune rilevanti eccezioni, fra cui quella di Tarrow, la tendenza degli addetti a non interrogarsi sul motivo che – al di là della necessità di dare attuazione al testo costituzionale, poco convincente dato il decorso di un ventennio dall'approvazione dello stesso, – aveva portato all'istituzione delle Regioni, confondendo invece il proprio ruolo con quello di avvocati delle Regioni stesse[241].

9.2. *I singoli aspetti dell'attività regionale*

Diversi furono gli elementi di criticità su cui si soffermò la dottrina, cominciando proprio con l'utilità dei nuovi enti. Il potenziale delle Regioni come fattori di rinnovamento e di unificazione «di fronte alla pluralizzazione del passato e del presente» si presentava debole, denotando una carenza di consenso nell'opinione pubblica che le indeboliva sul piano politico[242].

Benché uno dei principali scopi dell'istituzione delle Regioni fosse quello di accrescere la democratizzazione del sistema politico e amministrativo[243], si riteneva che in alcune materie fosse più opportuno non contrapporre alle decisioni statali la pluralizzazione delle politiche regionali.

I rapporti con gli altri enti erano oggetto di attenzione anche in relazione a quelli minori. Si sottolineava l'opportunità che le Regioni, anziché guardare alla riforma dello Stato – rispetto al quale s'intravvedeva il rischio che, non essendo contrastabile l'allocazione di certe scelte al livello nazionale, la Regione ne diventasse «un braccio secolare… enormemente complicato e ingombrante» – favorissero quella degli enti locali, delle cui collettività si sarebbero trovate a gestire le necessità (scuole, trasporti, servizi sociali)[244].

Come già detto (v. § 2), l'obiettivo di riforma dello Stato era uno

[239] E. Casetta, *Le Regioni alla soglia degli anni '80*, cit., 573.

[240] M. Morisi, *L'osservazione "politologica": alcune preliminari esigenze di ricerca sull'esperienza regionale*, in *Regioni*, 1982, 1063.

[241] S. Bartole, *Le regioni e gli studi di diritto costituzionale*, 1982, 1060 s.

[242] G. Gemma, fra gli Interventi in *La via italiana alle regioni*, cit., 196.

[243] E. D'Aniello, fra gli Interventi in *La via italiana alle regioni*, cit., 190.

[244] G. Amato, *La via italiana alle regioni*, cit., 30 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

degli slogan che avevano accompagnato la nascita delle Regioni, nella convinzione che la via di un «ricomponibile pluralismo regionale» fosse la più idonea a sostituirsi al diffuso pluralismo di settore allora imperante e a fornirlo della legittimazione politica necessaria per tentare quella reale e solida unità di indirizzi che l'assetto centrale non era stato in grado di realizzare. Durante e al termine della prima legislatura anche gli studiosi che più avevano sostenuto tale tesi esprimevano però pessimismo, delusione e, comunque, l'impressione di un ridimensionamento delle potenzialità innovatrici della riforma, anche se alcuni intravvedevano qualche differenza fra il primo biennio, in cui le Regioni si mostravano più deboli e il periodo finale in cui, avendo consolidato la loro struttura organizzativa e il prestigio politico, apparivano più forti[245].

Dal punto di vista del funzionamento, già dopo pochi mesi di vita delle Regioni si registravano le prime incrinature rispetto alle aspettative di cui erano oggetto. Il loro atteggiamento era ritenuto infatti «non persuasivo», talvolta remissivo, talaltra estremista e minaccioso; sembravano «cedere ogni volta che la partita entrava in fasi decisive, per riassumere poi (…) vigore nei momenti di schermaglia», forse per esigenze di autoconservazione del corpo politico; parevano aver abdicato al ruolo che sarebbe spettato loro, su cui non si interrogavano abbastanza. Tali derive negative venivano imputate al fatto che le Regioni avrebbero «fatto diritto» anziché politica, difendendo se stesse anziché contrapporsi come enti di governo agli apparati statali[246].

Durante e subito dopo il primo quinquennio vennero individuati diversi aspetti negativi in tutti i rami in cui l'autonomia regionale si esercitava.

Quanto agli Statuti, sulla carta le loro scelte concorrevano con il disposto di altre disposizioni costituzionali (fra cui l'art. 118) nel confermare il «disegno costituzionale della Regione come ente di Governo»[247], rifiutando il modello della "regione amministrativa" come ente locale di dimensioni superiori dedito principalmente a gestire servizi ed erogare contributi o come organo decentrato dell'amministrazione centrale, chiamato ad eseguire scelte politiche compiute dal

[245] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 72, 75, che sul punto citava Amato.

[246] G. Amato, *La via italiana alle regioni*, cit., 37, che adduceva come esempio la non incisiva presa di posizione contro i decreti del 1972.

[247] A. Barbera, *Le istituzioni del pluralismo Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari 1977, 36.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

centro. Tentavano di disegnare invece un modello funzionale di Regione, ente di legislazione, programmazione, indirizzo e coordinamento, tenuto ad aggregare ed esprimere la domanda politica delle popolazioni locali, a pluralizzare gli indirizzi politici nazionali, a promuovere e coordinare l'efficiente gestione dei servizi da parte dei minori enti locali[248].

Tuttavia, nelle fasi successive a quella della loro elaborazione, in cui vennero approvate le leggi e delineata nella prassi la struttura regionale, fu chiaro che alcune delle innovazioni introdotte non avevano trovato attuazione. L'organizzazione scontava ad esempio, in taluni enti, un grosso incremento dell'organico e delle relative spese; l'apparato regionale denotava la tendenza alla burocratizzazione[249].

In riferimento alla potestà legislativa, si riscontrava la perdurante «"amministrativizzazione" della legislazione regionale, con l'appiattimento dei margini dell'autonomia legislativa sui caratteri propri di quella statale» e la prevalenza di disposizioni di erogazione di sovvenzioni, a fronte della scarsa previsione di riforme nei settori di competenza[250]. Fra il 1971 e il 1981 le quindici Regioni ordinarie avevano adottato oltre ottomila leggi, la grande maggioranza delle quali aveva carattere attuativo della legislazione statale o contenuto soprattutto provvedimentale[251] senza costituire valida espressione dell'autonomia politica delle Regioni, la cui azione risultava quindi "amministrativizzata" e, talvolta, solo debolmente compensata dalla funzione di promozione della legislazione statale[252].

Le funzioni amministrative non presentavano un quadro migliore registrando, soprattutto nei primi anni, la frammentarietà e disomogeneità dei trasferimenti, la duplicazione degli interventi data dalla persistenza degli apparati centrali, la conseguente difficoltà, per le Regioni, di disporre degli strumenti necessari per attuare quelle politiche di settore di cui essere responsabili davanti all'opinione pubblica.

La situazione non risultava conforme ai disegni del Costituente anche dal punto di vista del rapporto con gli enti locali, nei cui confronti il ricorso alla delega era limitato a causa della resistenza degli

[248] Così F. Bassanini, *Introduzione*, in Id., *Le Regioni tra Stato e Comunità locali*, Bologna 1976, 10.

[249] Tra gli altri, F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, 60.

[250] V. Onida, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, 1124; F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 36.

[251] F. Cuocolo, *Lo stato delle regioni*, cit., 13 s.

[252] V. Onida, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, 1125.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

amministratori regionali, sommata alle difficoltà in cui versavano Comuni e Province per la crisi organizzativa, funzionale e finanziaria che li affliggeva e la loro diffidenza verso le Regioni[253].

Il passare degli anni non favorì l'assunzione da parte delle Regioni di quel ruolo di snodo nel rapporto con gli enti locali che avrebbe dovuto snellire su tutti i livelli la gestione delle funzioni. Le cause venivano imputate sia alle Regioni stesse (che, con lo scarso ricorso alle deleghe, la tendenza all'accentramento, la propensione a gestire e cogestire più che a coordinare, si mostravano restie al decentramento infraregionale e propense all'affermazione di una sorta di neocentralismo regionale, che pur non risultava così ottimale nella gestione degli ambiti trasferiti dallo Stato), sia ai Comuni (colpevoli di chiusure municipaliste, ricerca del rapporto diretto con lo Stato, scarsa partecipazione alla vita regionale), sia alle istituzioni centrali (che recuperavano spazi suscitando contrasti fra Regioni e Comuni)[254].

Le scelte compiute dallo Stato in ambito finanziario non agevolavano il riconoscimento agli enti territoriali del ruolo di fondamentali articolazioni di governo. In particolare, la manovra finanziaria non forniva mezzi adeguati a Comuni e Province, impediva di innovare le infrastrutture e i servizi locali senza pagare alti prezzi in termini di autonomia, mentre per le Regioni l'«alternanza fra rigido fiscalismo e imprevisto permissivismo» scoraggiava ulteriormente le iniziative riformatrici pur espresse da alcune realtà[255].

I rapporti fra Stato e Regioni sull'economia denotavano molta incertezza. Da un lato si voleva che le Regioni partecipassero alle grandi scelte politico-economiche nazionali, ma difficilmente tale partecipazione era così significativa da compensare la scarsa incisività delle competenze legislative[256], dall'altro si lamentava che fossero oberate di compiti di amministrazione attiva, di carattere esecutivo, con il rischio che diventassero enti ausiliari dello Stato[257].

La situazione finanziaria era il risvolto di quella politica, che vedeva la classe nazionale, nella sua maggioranza, restia a cedere ai "colleghi" regionali poteri significativi di decisione, impedendo così un'ef-

[253] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 70, 62, 36.

[254] E. Cheli, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, cit., 1115 s.; F. Cuocolo, *Lo stato delle regioni*, cit., 3-22; A. Barbera, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, 1100.

[255] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 42, 48,

[256] S. Bartole, *I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale*, cit., 20.

[257] V. Crisafulli, *Vicende della "questione regionale"*, in *Regioni*, 1982, 507 s.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

fettiva «pluralizzazione degli indirizzi politici portanti» e consentendo solo un decentramento di funzioni esecutive e gestionali in cui le Regioni si configuravano come "superprovince", testimoni talvolta dell'affermazione di pratiche di sottogoverno clientelare[258].

Le Regioni erano quindi sì canali di trasmissione della domanda politica ma raramente questo portava a una stabile organizzazione costituzionale[259]; tendevano a interpretare il loro ruolo più come grandi comuni metropolitani che come enti politici nuovi[260] quando, secondo il modello voluto dalla Costituzione, il Comune avrebbe dovuto essere «un ente di gestione» e la Regione un «ente di indirizzo politico»[261]. Se le si valutava alla luce dell'obiettivo della ricomposizione e qualificazione di una domanda locale preesistente, si osservava che non erano riuscite nell'intento di decongestionare le richieste politiche e i conflitti sottesi mentre il sovraccarico sul centro era aumentato[262].

A ulteriore testimonianza della debolezza delle Regioni sul piano politico si adduceva il fatto che l'organizzazione dei partiti fosse rimasta accentrata, tanto che nel 1979 l'allora Ministro Giannini aveva affermato davanti al Parlamento che «solo degli inesperti potevano credere all'effetto dirompente che avrebbe prodotto l'istituto regionale»[263].

9.3. *I bilanci di fine legislatura*

Le impressioni sui singoli aspetti dell'autonomia regionale (statutaria, legislativa, amministrativa, finanziaria, politica) venivano riprese nelle valutazioni di carattere più generale espresse alla fine di ogni legislatura.

Al termine della prima, a valle di una ricca analisi di quattro profili della vita delle nuove Regioni (legislazione, programmazione, apparati regionali, rapporto con gli enti locali), nonché dell'atteggiamento dello Stato, Cheli coniò l'espressione, divenuta poi celebre, del "cono d'ombra" in cui erano entrate le Regioni italiane, sottolineando la differenza fra la fine della prima legislatura e il periodo pre-

[258] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 45 s., 36.

[259] S. Bartole, *I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale*, cit., 20.

[260] F. Cuocolo, *Lo stato delle regioni*, cit., 12.

[261] C. Gessa, *Indirizzo regionale e autonomia comunale*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur*, 2/1980, 188.

[262] M. Morisi, *L'osservazione "politologica": alcune preliminari esigenze di ricerca sull'esperienza regionale*, cit., 1066.

[263] E. Rotelli, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, 1135 s.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

cedente, in cui tali enti erano «al centro della vicenda politica»[264]. Si constatò quindi che la fase elastica, contrattuale, che aveva favorito il consolidamento dell'istituto regionale, presentava segni di logoramento, con la tendenza del centro a far pesare sulle Regioni i nodi irrisolti del sistema[265].

I comportamenti dei diversi enti, inizialmente tesi all'imitazione di alcuni di essi, erano poi risultati uniformi nei confronti dello Stato, degli enti subregionali e dei cittadini[266].

Nei rapporti con lo Stato, essi pagavano inoltre il prezzo della mancanza di stabili sedi di collegamento a livello costituzionale (non potendosi ritenere tale il Senato) e tendevano a confronti individuali[267], che non garantivano però loro il ruolo di vero e proprio contropotere.

Ridotte a «variabile istituzionale che lo Stato maneggiava a discrezione», le Regioni, non sentendosi tutelate da Governo o Parlamento, tornavano talvolta a sollecitare l'intervento della Corte (a cui in altri momenti, come dopo la sconfitta sui d.lgs. del 1972, sembravano aver rinunciato, preferendo la negoziazione con il Governo), che cercava di difenderne le competenze (benché lo facesse prevalentemente in una logica di separazione delle attribuzioni anziché di collaborazione), venendo anche accusata di smodato regionalismo[268].

Ritenuti insuperabili gli ostacoli rilevati e compromesse le sorti della riforma, con il blocco delle potenzialità innovative diventava inevitabile la tendenza verso l'amministrativizzazione delle Regioni, cui in parte esse stesse contribuivano, complice forse anche la provenienza dei loro politici dai governi locali, come già si era verificato per quelle speciali[269]. In questo periodo la dottrina metteva in guardia dal rischio che, consolidatosi il volto della regione amministrativa, sarebbe stato arduo «risalire la china», con il pericolo che la riforma regionale «soffocasse nella culla»[270].

Complessivamente anche allo scadere della seconda legislatura la maggior parte dei bilanci sull'istituto regionale si assestava su valori

[264] E. Cheli, *Le regioni in un cono d'ombra*, in *Dalla parte delle regioni*, Fondazione A. Olivetti, Quaderni regionali 7, Milano 1975, 138.

[265] M. Cammelli, fra gli Interventi, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 147.

[266] G. Berti, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, 1109.

[267] S. Bartole, *I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale*, cit., 19.

[268] L. Paladin, *Le regioni oggi*, cit., 15.

[269] F. Cuocolo, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 158 s.

[270] F. Bassanini, *Lo stato di attuazione della riforma regionale*, cit., 72.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

negativi e sulla convinzione che, nella storica tenzone fra l'anima politica e quella amministrativa, prevalesse decisamente la seconda[271].

Le Regioni furono ritenute più «un modo di essere, articolato e territorialmente suddiviso, dell'unitaria amministrazione statale che non l'attuazione del principio autonomistico», in una sorta di «riadattamento dell'unità statale alla capillare nervatura partitica» e in una ricostituzione dell'asse fondamentale politico-amministrativo iniziata nel 1970, portando a concludere che, «più "parlate" che fatte», esse si fossero aggiunte ai meccanismi politici e giuridici dello Stato accentrato lasciandone intatto l'ordine di fondo[272], dando paradossalmente vita a un'Italia più unita e uniforme di quanto non fosse stata durante il periodo precedente[273]. La loro autonomia non era riuscita a rispondere positivamente all'intento, espresso dall'Assemblea costituente, di far fronte al processo di progressivo sfaldamento dello Stato-soggetto rafforzando lo Stato-comunità[274].

I nuovi enti assommavano in sé «gli aspetti deteriori dei modelli che avevano proclamato di ripudiare» e si impegnavano a rafforzare in ogni settore i rapporti con le diverse amministrazioni statali per ottenere incrementi nei fondi e imporre la presenza di propri rappresentanti[275].

La causa dei giudizi prevalentemente negativi veniva ricondotta, oltre che alle difficoltà economiche, allo stretto collegamento fra organizzazione territoriale e dinamiche politiche dello Stato centrale. In particolare, la perdita d'interesse mostrata dai partiti negli anni Settanta nei confronti delle Regioni, che aveva contribuito significativamente al loro depotenziamento politico, poteva spiegarsi anche alla luce del collegamento fra la riforma regionale e le vicende della *conventio ad excludendum*. Questa aveva inizialmente consentito una qualche espansione dell'autonomia degli enti infrastatuali, giustificando richieste di ampliamento di funzioni, ma li aveva successivamente posti in concorrenza con altre sedi, istituzionali e non (ad esempio i vertici dei partiti), facendo perdere loro opportunità di crescita[276].

[271] E. Casetta, *Le Regioni alla soglia degli anni '80*, cit., 576; E. Cheli, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, cit., 1116.

[272] G. Berti, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, 1109 ss.

[273] V. Onida, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, 1127.

[274] S. Bartole, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, 1105.

[275] D. Sorace, *Le Regioni italiane alla fine degli anni '70*, cit., 530.

[276] S. Bartole, *Regioni, pluralismo e sistema politico*, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, cit., 200.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Anche dopo questo primo decennio non mancarono però opinioni che esprimevano valutazioni meno severe, adducendo una serie di elementi correttivi, come il fatto che si era trattato della riforma istituzionale più impegnativa mai realizzata, che la stessa era stata resa oggetto di aspettative troppo ottimistiche e che proprio negli anni Settanta il quadro politico e sociale italiano aveva subito cambiamenti notevoli che avevano di fatto stimolato tendenze più favorevoli al rafforzamento dei poteri centrali che allo sviluppo del sistema delle autonomie[277].

Giudizi contrastanti continuarono a fronteggiarsi nel corso della terza e quarta legislatura, con la prevalenza però di quelli negativi, che si basavano anche sui risultati degli studi compiuti dalla Commissione Bozzi[278]; s'intravvedeva «una fase di riflusso, di stanca, di crisi delle Regioni», dovuta all'insorgenza di gravi problemi che investivano l'intero complesso della comunità nazionale e di fronte ai quali esse rimanevano in secondo piano[279].

Le Regioni erano infatti sorte come contenitori vuoti e i soggetti tenuti a riempirle (loro stesse, il Governo e il Parlamento) lo avevano fatto con ambiguità e incertezze[280]; chiamate a realizzare a una «nuova forma giuridica e organizzativa in cui lo sviluppo economico e sociale si realizzava meglio secondo le forme del decentramento politico istituzionale», con un più diffuso ed elevato momento di partecipazione, avevano dato vita a uno schema discordante dal disegno del costituente[281]. Nella realtà si era infatti «passati da un modello all'altro di Regione» (come ente di legislazione, poi come ente di governo, successivamente come promotrice di forme nuove ed originali

[277] E. Cheli, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, cit., 1114 s.

[278] Sulla Commissione bicamerale speciale, istituita nel 1983 con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative su alcuni aspetti dell'ordinamento fra cui, per quanto qui di interesse, l'autonomia locale, le Regioni, il completamento dell'ordinamento regionale e la sua valutazione v. *amplius* F. Cuocolo, *I nodi delle Regioni*, cit., 454 s.

[279] E. Casetta, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, cit., 5.

[280] F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, cit., 379, riprendendo la metafora di Giannini.

[281] G. Lombardi, *Finzioni e illusioni del regionalismo italiano*, in S. Bartole, F. Pizzetti, J. Campinos, P. Dressayre, P. Moore, R. Mussgnug, P. Nicolic, R. Barbagallo, T. Oehlinger, G. Lombardi, D. Stefani, *Le autonomie regionali e il potere locale*, materiale tratto dal Convegno nazionale "Saint Pierre deux", Roma 1982, 98, che, richiamando Franco Levi, ricordava come l'autonomia regionale in Italia fosse vasta ma depressa e mancasse il collegamento fra il momento del potere e quello della responsabilità ai diversi livelli organizzativi e istituzionali.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

di amministrazione) «senza verificarne a fondo nessuno» e lasciando soltanto le illusioni e le finzioni di un modello approssimativo.

Le finzioni riguardavano *in primis* la presenza di due aspetti, collegati fra loro: un'autentica autonomia regionale (che, presupponendo l'autodeterminazione politica della propria sfera territoriale e istituzionale di competenza, era preclusa dall'assenza di una vera autonomia tributaria e finanziaria) e un'unità del potere a livello regionale (contraddetta dal fatto che il potere rimaneva unitario e definito a livello centrale, separato da quello locale e in grado di farne valere i limiti).

Le illusioni del sistema concernevano soprattutto le Regioni speciali e, in particolare, il fatto che la loro autonomia potesse bastare per assicurare l'equilibrio fra uniforme (cioè legato alla tradizione dello Stato-nazione) e diverso (relativo alle caratteristiche peculiari di popolazioni che tendenzialmente non si identificavano con lo Stato) e che il modello di legislazione nazionale e ancor più la sua prassi applicativa potesse avere una funzione catalizzante verso le spinte di separazione o di contestazione regionali[282].

Sul piano teorico infine sembrava che fossero fallite tutte le idee che avevano sostenuto la creazione delle Regioni.

Quella delle "Regioni per la riforma dello Stato" non si era realizzata in quanto la l. 382/1975 attuava solo una parte del progetto di riforma, mentre il resto era andato perso.

Nella prospettiva ipotizzata delle "Regioni per la riforma del governo locale", alcune avevano tentato degli esperimenti, istituendo enti intermedi a competenza territoriale, ma le leggi dello Stato a volte si erano sovrapposte a quelle regionali, vanificandone così i tentativi.

La via delle "Regioni per la programmazione", ripresa in Italia in risposta a una concezione antica, si era caratterizzata per l'«alta retorica» degli enunciati che la delineavano: lo Stato non era in grado di fare programmazione su larga scala e le Regioni, intervistate dalla Commissione Bozzi, ammisero di essere a propria volta rimaste inerti, autrici di una programmazione solo formale che scontava la resistenza di Province e Comuni.

Fallimentare si era rivelata l'idea delle "Regioni per il superamento degli squilibri territoriali", in quanto il divario economico fra il Centronord e il resto del Paese non era stato superato.

Non aveva avuto successo infine neanche l'idea che vedeva nelle

[282] G. Lombardi, *Finzioni e illusioni del regionalismo italiano*, cit., 98 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Regioni un nuovo modo di governare, più democratico, in quanto poche amministrazioni regionali ammettevano di aver soddisfatto le esigenze della partecipazione e di un maggiore livello di democraticità sul piano istituzionale. E poi la politica aveva permeato di sé l'amministrazione, pregiudicandone l'imparzialità sia per un'indebita influenza della logica partitocratica, sia per i rallentamenti dovuti alla tendenzialmente breve durata dei governi substatuali[283].

9.4. *Le valutazioni di segno positivo e gli auspici per il futuro*

Sin dall'inizio e in tutte le tappe, però, i bilanci negativi non mancarono di essere attenuati da giudizi più favorevoli che si basavano sia sul carattere ormai "irreversibile"[284] delle Regioni, sia sull'apporto positivo che esse avevano recato in relazione a entrambe le finalità che ne avevano ispirato l'istituzione, la democraticità e l'efficienza.

Le Regioni erano infatti ormai radicate nell'ordinamento italiano, come si poteva evincere dalla presenza di migliaia di leggi regionali, di numerosi riferimenti nella normativa statale, dal consolidamento ed espansione dei loro uffici[285].

I giudizi più benevoli cercavano poi di trovare giustificazioni alle molteplici difficoltà cui era andata incontro la giovane esperienza regionale, asserendo che una sorte analoga era condivisa da altri istituti previsti dalla Costituzione. Ritenute snodi non rilevanti per la vita della popolazione e incapaci di apportare dei cambiamenti all'organizzazione dello Stato, le Regioni divenivano così oggetto di quella sfiducia imperante che aveva investito molte istituzioni pubbliche[286].

Dal punto di vita della democraticità, benché al modello disegnato dalla Costituzione se ne fosse contrapposto uno corporativo che aveva minato il ruolo delle forze politiche, le Regioni avevano rafforzato la loro presenza nel sistema istituzionale, affermandosi come uno dei cardini dell'ordinamento democratico[287].

Ritenendo non condivisibile, in quanto troppo pessimistica, l'idea

[283] L. Paladin, *Le regioni oggi*, cit., 18-23.

[284] E. Casetta, *Le Regioni alla soglia degli anni '80*, cit., 579.

[285] L. Paladin, *Le regioni oggi*, cit., 7, che faceva anche riferimento alla Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (c.d. Bozzi) presentata il 29.1.1985.

[286] F. Cuocolo, *I nodi delle Regioni*, cit., 453.

[287] F. Bassanini, *Introduzione*, in Id., *Le Regioni tra Stato e Comunità locali*, Bologna 1976, 7 s.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

per cui il processo di passaggio dal regionalismo alle Regioni avesse portato a Regioni senza regionalismo, si poneva l'accento sul fatto che le Regioni stesse, trovatesi a operare fra un apparato statale fortemente centralizzato e un sistema delle autonomie locali estremamente debole e frammentato, avevano contribuito al miglioramento del controllo sociale sull'azione amministrativa e all'attivazione di meccanismi di ricambio nelle classi politiche nazionali e locali[288]. Più vicine al popolo, esse erano risultate «laboratori per la sperimentazione di indirizzi politici innovativi»[289].

Si era infatti formata una dimensione autonoma della domanda politica regionale, caratterizzata da un contenuto "sostanzialmente" regionale ma non legata solo alla dimensione territoriale dell'ente, portando all'aumento del grado di autenticità del sistema politico regionale e allo sganciamento dalle decisioni prese a livello nazionale. Più dubbia era invece l'esistenza di una vera e propria classe politica regionale autonoma e di una rappresentanza portatrice di istanze dal contenuto regionalistico, diverso da quello statale[290].

Quanto al funzionamento, pur uscendo «con i lineamenti non consolidati», da una prima legislatura che non aveva «né realizzato né distrutto le speranze di chi aveva visto nella loro nascita l'innesco di un grande movimento di rinnovamento e riforma dell'assetto istituzionale, rivolto alle amministrazioni centrali e al governo locale», esse risultavano portatrici di «quel poco d'innovazione sperimentale» che si era avuta nel periodo[291].

Al termine del primo decennio, pur ammettendo che i nuovi enti non erano riusciti a esprimere una legislazione veramente incisiva e che la loro amministrazione aveva messo in ombra i criteri di collegialità e programmazione fissati negli statuti, si tornava a ribadire che in molti settori essi si erano mostrati innovativi e capaci di progettazione, nonché dell'elaborazione di soluzioni a volte esportate a livello nazionale, come nel pubblico impiego, nella gestione finanziaria (bilancio e contabilità, raccordi fra leggi di spesa e programmazione finanziaria), nel riassetto dei poteri locali e dei servizi sociali. Si con-

[288] E. Cheli, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, cit., 1117 s.

[289] R. Putnam, R. Leonardi, R. Nanetti, *L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia*, in *Regioni*, 1982, 1104, s.

[290] L. Coen, *Le giornate di studio dell'ISGRE sulla "questione regionale"*, in *Regioni*, 1983, 1077 ss., che nella prima affermazione riporta però le affermazioni di Putnam.

[291] F. Bassanini, *Introduzione*, in Id., *Le Regioni tra Stato e Comunità locali*, Bologna 1976, 6 s., 9.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

statava ad esempio che gli unici strumenti di programmazione economica adottati in alcuni ambiti erano stati i programmi regionali di sviluppo[292]. Le valutazioni di segno positivo si estendevano alla rilevazione di un esercizio più trasparente di funzioni prima chiuse negli uffici ministeriali, unificate per obiettivi, alla valorizzazione dei Comuni e all'avvio della riforma sanitaria[293].

Si riteneva inoltre che l'autonomia delle Regioni, riempita di contenuti più adeguati alla loro piena e diretta legittimazione democratica, avrebbe potuto contribuire alla maggiore efficienza complessiva del sistema, giacché il livello regionale pareva «adeguato a tradurre gli indirizzi nazionali in programmi capaci di una visione intersettoriale dei problemi e privi di astrattezza»[294]. Nel «crepuscolo dello stato sociale», esse potevano rispondere alle permanenti domande di efficienza – intervenendo sul malfunzionamento dell'amministrazione con le loro competenze programmatorie e i compiti d'indirizzo – e di libertà, costituendo inoltre una delle sedi del pluralismo di una società democratica[295].

I giudizi positivi furono anche accompagnati da auspici e suggerimenti per una svolta favorevole di tutta la vicenda. Si riteneva innanzitutto che la tendenza negativa in corso avrebbe potuto essere invertita prendendo posizione nell'annosa dicotomia sulla natura delle Regioni (da non considerare come un mito[296]). Come più volte emerso nei dibattiti, occorreva scegliere se privilegiarne il ruolo amministrativo (come sostenevano i pessimisti[297]) o legislativo, programmatorio, politico e di governo (come affermavano invece gli ottimisti). Si esortavano poi le Regioni a vivere la loro autonomia, avanzando proposte di azioni programmatiche e contrapponendo i loro modelli a quelli dello Stato[298].

Paragonando il rapporto fra Stato ed enti infrastatuali a quello fra padre e figli, in cui i secondi rappresentavano la nuova generazione istituzionale rispetto a quella del precedente stato unitario, ci si au-

[292] E. Cheli, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, cit., 1115 s.

[293] A. Barbera, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, 1098.

[294] D. Sorace, *Le Regioni italiane alla fine degli anni '70*, cit., 1979, 538.

[295] F. Cuocolo, *I nodi delle Regioni*, cit., 463 ss.

[296] F. Cuocolo, fra gli Interventi, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 161.

[297] F. Levi, nelle Repliche conclusive, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, cit., 222 s.

[298] G. Amato, *La via italiana alle regioni*, cit., 38.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

gurava la venuta meno del ruolo paterno dello Stato e la conseguente effettiva responsabilizzazione delle Regioni, pronte a farsi «Stato esse stesse»[299], in vista della progressiva attuazione di una Repubblica delle autonomie che coniugasse libertà ed eguaglianza[300].

[299] G. Pastori, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, 1129 s.
[300] R. Ruffilli, in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, 1141.

ISBN 978-88-495-4416-9
© Edizioni Scientifiche Italiane

Capitolo II

Dalla stagione delle "grandi riforme" alle spinte alla differenziazione

Sommario: 1. I "ripensamenti" e le riforme degli anni Novanta. – 2. Le revisioni costituzionali del 1999-2001. – 3. Gli statuti regionali di seconda generazione. - 3.1. I limiti alla potestà statutaria. - 3.2. I contenuti dei nuovi statuti: la forma di governo regionale e il suo ridimensionamento ad opera della Corte costituzionale. - 3.3. Gli altri contenuti. – 4. La potestà legislativa. - 4.1. Potestà legislativa e indirizzo politico. - 4.2. Il nuovo riparto per materie. - 4.3. Il ruolo della Corte costituzionale. - 4.4. Prime valutazioni. – 5. Le funzioni amministrative. - 5.1. Le riforme del sistema amministrativo. - 5.2. L'intreccio di competenze normative nella disciplina delle funzioni amministrative e i tentativi di riordino dello Stato. - 5.3. La disciplina delle forme associative e il potere sostitutivo. – 6. La perdurante visione riduttiva dell'autonomia finanziaria. - 6.1. La portata innovativa dell'art. 119 Cost. post riforma. - 6.2. L'autonomia di entrata. - 6.3. L'autonomia di spesa, nelle maglie della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica. - 6.4. La legge di attuazione dell'art. 119 Cost. - 6.5. La riforma costituzionale del 2012. – 7. L'attività a rilevanza esterna delle Regioni. – 8. Gli interventi della Corte costituzionale sulla "natura" delle Regioni. - 8.1. Le prime reazioni sui «Parlamenti» e i «deputati» regionali. - 8.2. La ripresa della dicotomia fra autonomia e sovranità. - 8.3. L'inevitabile richiamo delle esigenze unitarie di fronte alle sfide del secessionismo. – 9. I bilanci post riforma. - 9.1. La delusione del primo decennio. - 9.2. Alla ricerca di nuove (o vecchie?) soluzioni. - 9.3. Guardando avanti.

1. *I "ripensamenti" e le riforme degli anni Novanta*

Gli apprezzamenti e gli auspici per il futuro, che solo in parte attenuavano le prese di posizione e i rilievi critici nei confronti delle Regioni sull'operato del primo ventennio, si sono apprestati a ricevere nuova linfa nel periodo successivo, quando fattori endogeni ed esogeni più o meno collegati fra loro hanno spinto verso un rafforzamento del ruolo e dei poteri delle autonomie.

Sul fronte interno, sono note e descritte da ben più autorevoli penne le vicende che negli anni Novanta hanno interessato il nostro

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Paese, portando all'avvicendamento fra Prima e Seconda Repubblica e all'affermazione di forze politiche nuove, caratterizzate da dinamiche interne parzialmente diverse da quelle dei partiti che avevano governato sino ad allora.

Gli intenti programmatici dei nuovi protagonisti dell'arena politica denotavano in taluni casi anche la propensione a recepire le istanze autonomiste che affioravano in alcune realtà territoriali del Paese e sostenevano le loro aspettative di una gestione di competenze e risorse meno eterodiretta, nella convinzione che il controllo su titolari del potere in qualche modo più vicini risultasse più accessibile di quello sugli eletti insediati a Roma[1].

Sul fronte esterno, negli anni Novanta il processo di integrazione europea, protagonista a sua volta di importanti svolte, ha "spinto" gli Stati membri verso la promozione o l'accentuazione di forme di decentramento interno che meglio rispondevano alle necessità di conduzione di alcune politiche comunitarie, portando così, soprattutto nella seconda parte del decennio, all'approvazione di riforme in senso centrifugo nell'organizzazione territoriale di diversi Paesi, alcuni dei quali storicamente caratterizzati da un assetto centralistico[2].

Il connubio fra fattori interni ed esterni, che ha scosso gli equilibri consolidatisi in Italia nei lustri precedenti, ha portato quindi alla progettazione e, spesso, alla realizzazione di "grandi riforme" in alcuni rami dell'ordinamento. Tali riforme hanno toccato in modo incisivo le autonomie territoriali nelle note tappe che hanno visto l'approvazione di un riordino generale del sistema comunale e provinciale (con l'introduzione dell'elezione diretta dei vertici degli esecutivi), l'adozione di una legge elettorale che, nel rispetto delle disposizioni costituzionali, è riuscita a riprodurre un effetto analogo anche nelle Regioni e l'apertura di diversi cantieri miranti all'edificazione di più ambiziosi progetti di revisione costituzionale, affiancata dall'approvazione delle leggi Bassanini.

Dei ben sei progetti di riforma costituzionale avanzati in quel periodo, due sono stati elaborati nella cornice istituzionale – pur non propriamente rispondente al dettato dell'art. 138 Cost. – di una Commissione bicamerale (rispettivamente De Mita-Iotti, 1992-1994 e

[1] In proposito v. anche A. Barbera, *Per una rifondazione regionalista dello Stato*, in *Regione e governo locale*, 1991, 21.

[2] *Ex plurimis* B. Caravita, *Federalismo, federalismi, stato federale*, in *federalismi*, 21/2005, 2 s.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

D'Alema, 1997)[3], ricalcando così l'esempio della Commissione Bozzi del decennio precedente. A questi si sono aggiunti, pur in contesti e sedi molto differenti fra loro, il c.d. Modello Miglio (noto come "Modello di Costituzione federale") e i progetti presentati dalla Lega Nord durante l'Assemblea Federale a Genova, dalla Commissione Speroni (Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali, costituzionali, nominato dal Governo) e dalla Commissione Maroni (Comitato di studio per la riforma delle Regioni e delle autonomie locali)[4].

Pur non intendendosi qui riprendere il contenuto dei testi di riforma proposti né ripercorrere il dibattito che ne ha accompagnato la redazione, ci si limiterà a ricordare che in riferimento all'organizzazione territoriale le questioni più controverse riecheggiavano quelle già oggetto di discussione nei decenni precedenti, andando dall'opportunità di intervenire su aspetti specifici, seppur di portata istituzionale, come il riparto di competenze fra Stato e Regioni, il rapporto fra queste e gli enti locali, anche nel quadro delle trasformazioni che stavano avvenendo nei sistemi politici regionali, alla più generale riflessione sulla natura degli enti infrastatuali, inclusa quindi l'attitudine a esprimere e perseguire un indirizzo politico proprio, sulle modalità con cui il regionalismo si era sviluppato sino ad allora e su quelle in cui si sarebbe potuto evolvere in futuro.

A proposito del rapporto con gli enti locali, il Comune continuava a essere percepito come una sorta di antagonista della Regione, soprattutto nelle relazioni con lo Stato, il quale, anziché avere nella seconda un interlocutore esclusivo, portatore delle istanze di tutto il

[3] La proposta della Commissione bicamerale di riforma De Mita-Iotti, presentata alle Camere nel 1994, abbandonata per la fine della Legislatura, mirava, fra gli altri obiettivi, alla modifica del procedimento di formazione del Governo e a un ampliamento della potestà legislativa regionale, su cui v. M. Carli, *I nuovi limiti alla potestà legislativa regionale*, in *Regione e governo locale*, 1993, 1019 ss. La Commissione D'Alema ha svolto i propri lavori nel 1997 ma nel 1998 la Camera ha abbandonato l'esame del progetto per divergenze interne.

[4] Fra le molteplici ricostruzioni dei progetti v. A. Pizzorusso, *Le riforme costituzionali: una transizione per definizione sconosciuta*, in *Foro it.*, 11/2005, 220 ss.; F. Pizzetti, *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*, in *Regioni*, 1995, 235-249, che in Id., *Brevi spunti di riflessione sull'esperienza di un trentennio di regionalismo*, in Aa.Vv., *Regionalismo, federalismo, welfare state*, Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996, Milano 1997, 259 s., ricordava come né la Commissione De Mita-Iotti, né il Comitato Speroni avessero riservato particolare ascolto alle proposte regionali.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

territorio[5], rimaneva ancorato all'impostazione dualista che lo vedeva impegnato con entrambi gli enti su due binari distinti. Alle Regioni si contestava il fatto che, avendo privilegiato il ruolo di amministrazione rispetto a quello di programmazione («che le avrebbe rese enti di governo»), avevano compresso le competenze degli enti locali, con effetti dannosi per la qualità dell'amministrazione e pregiudizievoli della capacità del livello regionale e locale di governare il territorio[6], risultando in ultima istanza responsabili, con la loro inerzia, da un lato, e la tendenza accentratrice dall'altro lato, di non aver dato vita a un sistema che le vedesse governare i loro enti locali, in forma partecipativa e rispettosa[7].

La proposta di attribuire alle Regioni ordinarie la potestà legislativa in materia di enti locali, riconosciuta ad alcune delle speciali e auspicata al fine di superare la vecchia antinomia italiana tra centralismo e municipalismo[8], andava forse nella direzione di agevolare tale disegno[9], sino ad allora non attuato e definitivamente smentito però dalle sopracitate riforme dei primi anni Novanta, che sembravano propendere per la valorizzazione dell'autonomia dei Comuni, «principali luoghi dell'innovazione istituzionale», mantenendo invece i «tradizionali penetranti limiti all'autonomia regionale»[10].

[5] Così S. Siliani, *La transizione al federalismo italiano*, in *Regione e governo locale*, 1994, 399.

[6] A. Maccanico, *Il Neoregionalismo*, in *Regione e governo locale*, 1991, 77.

[7] L. Paladin, *Venticinque anni dopo*, in *Regioni*, 1998, 7. In controtendenza al tradizionale antagonismo fra i due livelli territoriali P. Caretti, *Le Regioni rilanciano sul federalismo*, in *Regioni*, 1998, 207, rilevava il fatto che alla vigilia di quella che sarebbe dovuta diventare la riforma costituzionale proposta dalla Bicamerale D'Alema i due enti si fossero per la prima volta ricompattati presentando una posizione unitaria.

[8] L. Mariucci, *Per una repubblica delle regioni. Disegno strategico della riforma istituzionale e riforme a breve termine*, in *Regione e governo locale*, 1994, ripubblicato in *Istituz. Feder.*, Quaderni 2/2010, 128, il quale reputava che l'attribuzione di uno «specifico potere ordinamentale rispetto alle autonomie locali ivi incluse le materie del personale e dell'organizzazione» avrebbe favorito la gestione dei processi di delega e trasferimento di funzioni.

[9] A. Barbera, *Per una rifondazione regionalista dello Stato*, cit., 31.

[10] G. Pitruzzella, *Municipalismo* versus *neoregionalismo*, in *Regioni*, 1995, 653; analogamente sui Comuni L. Torchia, *Il "torso regionale" e lo Stato a figura intera*, in *Regioni*, 1998, 229. L'opportunità di intervenire sul sistema degli enti locali veniva sottolineata, contestualmente alla discussione di progetti di legge in materia, anche da U. Pototschnig, *I principali temi della riforma*, in *Regione e governo locale*, 1986, 7 ss. Riteneva invece che le scelte operate dal legislatore degli anni Novanta abrebbero potuto fare uscire le Regioni dal cono d'ombra nel loro rapporto

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Un secondo tema posto al centro dell'attenzione nel più ampio dibattito sulla politicità delle Regioni concerneva il loro rapporto con il sistema dei partiti.

Posto lo stretto legame fra riorganizzazione dei territori e modi di configurarsi e riconfigurarsi delle classi politiche statali e regionali, che prende corpo in un dinamismo aperto dato dalla correlazione fra le reciproche innovazioni[11], il venir meno della sinergia fra il motore dei partiti e quello dell'autonomia avrebbe causato la produzione di spinte contrastanti al sistema. Queste avrebbero comportato il rallentamento del principio di autonomia, disatteso o deformato nell'applicazione da parte dei partiti[12], dalla cui *volontà politica* si riteneva proprio dipendere «la creazione di un sistema effettivamente decentrato»[13].

Dal canto loro, i partiti erano privi di un reale radicamento negli enti infrastatuali. La «competizione politica pregiata» continuava a svolgersi nelle sedi nazionale e locale (con particolare riferimento al Comune)[14] e gli stessi esponenti politici tendevano ad attribuire poco peso al livello di governo regionale, forse proprio a motivo della sua debolezza, considerandolo come «luogo di puro transito verso la dimensione nazionale»[15], finalizzando anzi talvolta ai propri obiettivi quelli dell'ente[16], che rimaneva così «vittima della partitocrazia ac-

con gli enti locali G. Rolla, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Regioni*, 2000, 1010 s.

[11] S. Staiano, *Art. 5*, Roma 2017, 76.

[12] S. Staiano, *Art. 5*, cit., 3, che vede anzi nelle Regioni il «bersaglio grosso» del sistema partitico, 139.

[13] Così A. Morelli, *Unità e autonomia nel pensiero del prof. Temistocle Martines*, in *Diritti regionali*, 3/2016, 394, ricostruendo il pensiero di Temistocle Martines.

[14] L. Mariucci, *Per una repubblica delle regioni*, cit., 123; T. Martines, *L'"intreccio delle politiche" tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in Aa.Vv., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I, *I partiti di fronte alle Regioni*, Milano 1988, 3 s. Sempre secondo Martines, come riportato da A. Morelli, *Unità e autonomia nel pensiero del prof. Temistocle Martines*, cit., 394, il livello sub-regionale costituiva una sede preferenziale di decisione per i partiti, in quanto le deliberazioni assunte a tale livello si limitavano alla tutela d'interessi esclusivamente locali e «gli interessi in gioco non incidevano su scelte d'indirizzo politico riproducibili sul piano nazionale».

[15] L. Mariucci, *Per una repubblica delle regioni*, cit., 123.

[16] S. Bartole, in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Regioni*, 1993, 26 e, sulla scarsa considerazione del livello regionale da parte dei partiti, G. Pasquino, C. Triglia, *ivi*, 20, 33.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

centratrice»[17]. La struttura centralistica di tutti i partiti ha comportato che le forze politiche regionali continuassero a essere dirette da quelle nazionali, contribuendo a quell'omogeneità politica e istituzionale tipica del nostro Paese, frutto della convinzione per cui «è preferibile decentrare in amministrazione ed accentrare in politica»[18] e, più in generale, al depotenziamento dell'autonomia regionale[19].

Una parentesi favorevole alle Regioni nel loro rapporto con i partiti è stata individuata nel ruolo assunto nel dibattito sulle riforme del 1993 che, in contrasto con la imperante tendenza svalutativa degli enti territoriali e a differenza di quello degli anni Sessanta e Settanta, ha visto un maggiore protagonismo delle prime rispetto ai secondi[20].

Anche in questo periodo le discussioni su eventuali variazioni alle singole prerogative regionali (che ponevano in particolare l'accento sulla potestà legislativa[21]) hanno continuato inevitabilmente ad innestarsi nel più generale interrogativo sulla natura delle Regioni. A questo proposito, rifacendosi al pensiero di Ambrosini, che ipotizzava un regionalismo «alquanto sommario ma nei suoi contenuti complessivamente assai incisivo»[22], la dottrina constatava che gli spazi ri-

[17] G. Persico, *Riforma dello Stato in senso regionalista*, in *Quad. regionali*, 1994, 7.

[18] G. Rolla, *L'evoluzione del principio unitario dall'unificazione alla Repubblica*, in *Quad. regionali*, 2011, 927 s., che constata come tale tendenza sia proseguita anche dopo la riforma. Le strutture regionali sarebbero state ridimensionate per effetto delle lotte di potere fra partiti e fra correnti di partito, M. Ilardi, *Analisi dei dibattiti degli organi dirigenti dei partiti (1970-1985) sulla regionalizzazione del partito come organizzazione*, in *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I, cit., 56.

[19] U. De Siervo, *Ipotesi di revisione costituzionale. Il cosiddetto regionalismo "forte"*, in *Regioni*, 1995, 45, commentando le proposte di modifica dell'art. 122. Secondo M. Fedele, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. II, *Le forme politiche del regionalismo*, Milano 1988, 29, proprio la mancanza di reali poteri di governo avrebbe comportato per le Regioni la perdita di appetibilità in quanto sedi politiche elettive.

[20] E. Buglione, C. Desideri, A. Ferrara, G. France, G. Meloni, V. Santantonio, V. Visco Comandini, *Per un nuovo regionalismo*, in *Regioni*, 1994, 1340 s.

[21] U. De Siervo, *Ipotesi di revisione costituzionale*, cit., 49, escludeva che potesse parlarsi di Regione per un ente che aveva attribuzioni «solo amministrative oppure anche normative, ma in funzione solo meramente integrativa della legislazione statale», quindi da questa comprimibili.

[22] U. De Siervo, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Regioni*, 1993, 1258.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

messi all'autonomia regionale erano del tutto marginali[23], rimanendo di fondo, anche nei progetti di riforma, un regionalismo frastagliato e segmentato[24], se non addirittura assente[25]; si avanzavano interrogativi sull'effettiva preparazione del Paese a una trasformazione in senso regionalista[26] o, peggio, sul rischio di dare vita a un federalismo non autentico, «privo di fondamenti storici che lo leghino alla tradizione del popolo italiano»[27].

Alla vigilia delle riforme costituzionali di fine decennio si auspicava poi la effettiva realizzazione del modello cooperativo[28], di cui si lamentava il fallimento nell'esperienza italiana, a fronte dell'affermazione di dinamiche di tipo separatista-garantista[29] ovvero di tipo competitivo[30].

Fra i temi ricorrenti nel dibattito si annoveravano la possibilità di incidere su alcuni capisaldi del sistema, come la delimitazione del territorio delle Regioni, l'omogeneità della loro disciplina e lo stesso indirizzo politico.

Sul primo aspetto, in più occasioni erano state avanzate proposte di modifica dei confini delle Regioni, alimentate da motivazioni non

[23] F. D'Onofrio, *Le premesse di un regionalismo autenticamente pluralistico*, in *Regione e governo locale*, 1991, 68.

[24] M. Scudiero, in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Regioni*, 1993, 37.

[25] Utilizza l'espressione "regionalizzazione senza regionalismo" M. Cammelli, in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Regioni*, 1993, 45. Com'è noto però di «Regioni senza regionalismo» aveva parlato G. Pastori, *Le Regioni senza regionalismo*, in *Mulino*, 1980, 204 ss.

[26] F. Pizzetti, *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*, cit., 252, mentre auspica uno spazio adeguato per il «"sano" neoregionalismo» L. Elia, in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Regioni*, 1993, 41.

[27] S. Mangiameli, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in *Regioni*, 1997, 533.

[28] G. Pastori, *Trasformazioni del centro e ordinamento regionale*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 686 s.

[29] A. Ruggeri, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Regioni*, 1998, 285, secondo cui l'anima partecipazionista-collaborazionista si era affermata *praeter Constitutionem*; U. Allegretti, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Regioni*, 1995, 19 ss., proponeva un'idea del principio di unità in termini non solo di gerarchia ma di pluralismo, finalizzata alla solidarietà economica fra le Regioni.

[30] M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Regioni*, 1994, 1334, facendo riferimento alla strada intrapresa dalla giurisprudenza di quegli anni.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

solo di tipo efficientistico, basate sull'aspirazione a renderle tutte potenzialmente autosufficienti[31], ma anche di tipo ideale, in quanto le istanze autonomiste, già poco sviluppate, non coincidevano con i confini amministrativi[32]. Altra dottrina rammentava però i rischi di una conversione etnocentrica del regionalismo, pur confutata dalla giurisprudenza costituzionale, ma alimentata in seno alla Bicamerale D'Alema da coloro che avevano rivendicato le competenze delle Regioni in quanto «enti esponenziali di separate etnie»[33]. La riforma stessa pareva peraltro motivata più dall'esigenza di assorbimento delle spinte separatiste e di innovazione generale del sistema amministrativo (avvertite come particolarmente impellenti dato il cattivo funzionamento del sistema, provocato dalla mancanza di un disegno unitario e di un coordinamento fra i diversi livelli di governo[34]) che da istanze di cambiamento del sistema politico e di ottemperanza alle necessità delle collettività regionali e locali[35].

In riferimento alle tipologie di organizzazione, le varie proposte contemplavano anche quella asimmetrica, che si sarebbe adattata bene a una realtà di fatto differenziata[36] o, in toni più neutri, il superamento dell'uniformità, intesa come eguaglianza dei modelli organizzativi, nella propensione verso un'equivalenza che mirasse a risultati simili, con standard predeterminati[37].

Quanto all'indirizzo politico, alcuni ritenevano «ormai scontata» l'impossibilità per le Regioni di darsi un proprio indirizzo politico-amministrativo[38], forse anche all'interno di quella prospettiva funzionalista che vedeva in tali enti, intermedi fra Stato e Comuni, la sede ideale di declinazione di quello centrale[39].

[31] G. Persico, *Riforma dello Stato in senso regionalista*, cit., 5.

[32] G. Custodero, *Le Regioni Un fallimento all'italiana*, Bari 1997, 79, riportando il pensiero di Salvati.

[33] S. Bartole, *Dal regionalismo delle Regioni al regionalismo delle etnie*, in *Regioni*, 2000, 965.

[34] U. De Siervo, *Riforma del regionalismo e stato sociale*, in Aa.Vv., *Regionalismo, federalismo, welfare state*, Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996, Milano 1997, 49.

[35] Documento di lavoro, introduttivo a *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Regioni*, 1993, 8.

[36] F. Palermo, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Regioni*, 1997, 291-310.

[37] M. Cammelli, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Regioni*, 2000, 623.

[38] F. Trimarchi Banfi, *Il regionalismo e i modelli*, in *Regioni*, 1995, 258.

[39] L. Perfetti, *L'idea regionalista da esigenza funzionale a modus sociale (1865-*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Anche in questa fase non mancavano gli sguardi propositivi verso il futuro: muovendo dalla constatazione per cui le Regioni erano risultate sino ad allora soprattutto enti di amministrazione, se ne auspicava il rafforzamento e, riprendendo una delle idee degli anni Settanta, l'evoluzione in enti di sola legislazione e programmazione[40], sedi di centri decisionali dotati di una minima «robustezza economica»[41], che venisse ad attenuare la tendenza accentratrice affermatasi in relazione all'assetto finanziario[42]; secondo altri, occorreva invece rafforzare l'autonomia su entrambi i piani in cui era sino ad allora risultata più inefficace, quello «politico in senso forte» e quello amministrativo[43].

2. *Le revisioni costituzionali del 1999-2001*

Pur animate, almeno negli auspici della dottrina, dall'intento di rafforzare l'autonomia territoriale, oltre che da finalità più strettamente legate alle dinamiche politiche accennate in precedenza, le riforme degli anni Novanta sono state tuttavia tacciate, come già quelle del passato, di dichiararsi protese verso il federalismo ma di concretizzarsi in leggi di segno opposto[44].

Note sono le vicende che nella seconda metà del decennio hanno portato da un lato all'accantonamento del progetto elaborato dalla Commissione bicamerale e, dall'altro, al felice esito del disegno noto come "riforma Bassanini" che, pur realizzando un'ambiziosa modifica del sistema dell'organizzazione territoriale, facendo riemergere gli ideali che avevano animato la redazione della Costituzione[45],

1946), in *Quad. regionali*, 1993, 1286 s., che attribuisce tale pensiero agli «strumentalisti».

[40] G. Falcon, in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Regioni*, 1993, 50, che voleva Regioni più forti.

[41] R. Prodi, in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Regioni*, 1993, 18.

[42] G. Cerea, *Regionalismo possibile e regionalismo auspicabile*, in *Regioni*, 1997, 105, 113.

[43] U. Allegretti, *Autonomia regionale e unità nazionale*, cit., 18.

[44] G. Mor, *Considerazioni controcorrente su centralismo e regionalismo*, in Aa.Vv., *Regionalismo, federalismo, welfare state*, cit., 153.

[45] Parla di una «sorta di ritorno al disegno dell'art. 5» G. Pastori, *Le autonomie territoriali nell'ordinamento repubblicano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2014, 5; analogamente S. Ninatti, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*,

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

vi ha proceduto attraverso lo strumento della legge ordinaria[46] (v. § 5.1).

La strada delle riforme sembrava però ormai spianata e fra il 1999 e il 2001 veniva a interessare anche il testo della Costituzione, nelle tre tappe segnate dalla l.cost. 1/1999, che dispone in merito al procedimento di approvazione e al contenuto degli statuti ordinari, con particolare riferimento alla scelta della forma di governo; dalla l.cost. 2/2001, che concerne le prerogative delle Regioni speciali, soprattutto, anche qui, verso una "liberalizzazione" nella determinazione della forma di governo; dalla l.cost. 3/2001, che pare spostare l'ago della bilancia in senso favorevole agli enti territoriali in tutte le altre forme di autonomia loro riconosciute, ribaltando il riparto delle competenze legislative, ratificando l'impostazione della legge Bassanini su quelle amministrative, accentuando l'autonomia finanziaria e facendo venire meno una serie di controlli, a fronte della sanzione del potere sostitutivo statale, oltre che della clausola di maggior favore per le Regioni speciali[47].

Come messo bene in luce dagli studiosi, particolarmente indicativo del nuovo orientamento che si voleva imprimere alla Repubblica italiana è risultato l'incipit di tale legge di revisione che, riscrivendo l'art. 114 Cost., ha fornito la "copertura" anche ideologica al nuovo

in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, a cura di B. Pezzini, S. Troilo, Napoli 2015, 152 s.

[46] In particolare, la riforma ha preso vita attraverso le l. 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*; 15 maggio 1997, n. 127, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*; 16 giugno 1998, n. 191, *Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica*; 8 marzo 1999, n. 50, *Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998* e i relativi decreti e regolamenti di attuazione, sui cui contenuti *ex plurimis* F. Pizzetti, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino 1998, 156 ss. e Id., *Le linee generali del nuovo ordinamento amministrativo italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, in Id., *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino 2002, 23 ss.

[47] L.cost. 22 novembre 1999, n. 1, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*; l.cost. 31 gennaio 2001, n. 2, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*; l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Titolo V nella delineazione di un ordinamento pluralista, fondato sulla pari ordinazione fra i suoi componenti[48], pur nella cornice unitaria tracciata dall'art. 5 Cost.

Come spesso avviene e come pare piuttosto ricorrente nella storia delle nostre Regioni, l'introduzione di modifiche, seppur rilevanti, a livello costituzionale e legislativo (che avrebbero dovuto portarle da una condizione di «mera autonomia» a una «si potrebbe dire di libertà»[49]) non è risultata di per sé sufficiente a operare una vera inversione di tendenza nell'impostazione prevalentemente centralista affermatasi sino ad allora a causa di una serie di cause concomitanti,

[48] Parla di pari dignità M. Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino 2001, 41; di «un sistema istituzionale a "rete"» in cui sia lo Stato, sia gli altri enti sono costitutivi della Repubblica, G. Rolla, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quad. regionali*, 2004, 629; di un'equiparazione che consente di «concorrere, paritariamente, alla costruzione delle politiche pubbliche garantendo, nel contempo, una pluralità di differenti interessi territoriali che, pur articolati in differenti ordinamenti, si riconoscono in unica Repubblica», G. Demuro, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 2169; del fatto che una lettura congiunta degli artt. 1, 5, 114 rivela che il sistema tiene meglio con il nuovo art. 114 che con il vecchio, B. Caravita, *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *federalismi*, 4/2006, 2; di un «pluralismo istituzionale paritario», in cui il principio di sussidiarietà non è però adeguatamente corredato sul piano delle garanzie costituzionali, stante l'impossibilità, per gli enti locali, di rivolgersi alla Corte costituzionale a difesa delle loro prerogative, F. Fabrizzi, *Art. 114*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. Vigevani, Bologna 2018, 319 ss. Mette tuttavia in guardia sul fatto che la parificazione operata dal c. 1, pur parzialmente attenuata dal c. 2 (che dall'elenco degli enti autonomi esclude lo Stato), possa costituire un rischio per il «funzionamento armonioso del sistema complessivo» F. Pizzetti, *L'attuazione del nuovo ordinamento costituzionale in un sistema policentrico "esploso". Le nuove esigenze di "*governance*"*, in *II nuovo ordinamento italiano*, cit., 76 s., il quale non manca poi di rilevare le differenze fra le Regioni e gli altri enti territoriali in riferimento alle diverse prerogative loro riconosciute, F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, a cura di F. Pizzetti, A. Poggi, Torino 2007, 23 ss. Ritiene che non si possa parlare di parificazione per le differenze che permangono sia fra le autonomie, sia fra queste e lo Stato A. Anzon, Voce *Regione (in generale)*, in *Il Diritto, Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, diretta da S. Patti, 13, Bergamo 2007, 145.

[49] G. Falcon, *Il «big bang» del regionalismo italiano*, in *Regioni*, 2001, 1150. Attribuisce una «carica che non è retorico definire rivoluzionaria» alle innovazioni A. D'Atena, *Prefazione* a *La Repubblica delle Autonomie*, cit., 1.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

che hanno affievolito la portata innovativa delle riforme e consentito alla prassi di svilupparsi in forma parallela al dettato normativo, seppur non discostandosene nella stessa misura in tutti gli ambiti.

Una veloce rassegna dei fattori che hanno concorso a questo esito colloca al primo posto la mancanza di una volontà politica di dare attuazione alle innovazioni successiva a quella, già non ampiamente condivisa[50], che aveva portato alla l.cost. 3/2001. Il ventennio seguente alla riforma ha visto infatti da un lato la messa in cantiere di progetti di revisione costituzionale destinati a incidere, nell'ambito di disegni di più ampio respiro, nuovamente sul Titolo V, denotando così la volontà di rivedere le scelte riformatrici del 2001[51], dall'altro lato l'approvazione di leggi specificamente preposte alla sua attuazione, rimaste però a loro volta in tutto o in parte inattuate.

A questo proposito, procedendo in ordine cronologico, il riferimento è innanzitutto alla l. 131/2003, c.d. La Loggia, che tentando di attuare, per taluni aspetti in via solo transitoria[52], il nuovo testo

[50] L'iter di approvazione della l.cost. 3/2001 è ben descritto da G. Rizzoni, *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura*, in *La Repubblica delle Autonomie*, cit., 29 ss.

[51] L'allusione è al *Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche alla Parte II della Costituzione»*, pubblicato in GU Serie Generale n. 269 del 18 novembre 2005 e al *Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»*, pubblicato in GU Serie Generale n. 88 del 15 aprile 2016. Sulla prima versione del progetto c.d. "devolution" del 2005 v. G. Falcon, *Nuova devolution, unità della Repubblica, riforma della riforma del Titolo V, realtà elettiva*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 751 ss. Sul progetto di revisione approvato nel 2005 (i cui contenuti sono efficacemente presentati da B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2009, 282 ss.) L. Antonini, *Dobbiamo recuperare lo spirito "nuovo" del 1947*, in *federalismi*, 16/2006, 1 s., osservava che se la Costituzione del 1948 veniva percepita come «di tutti», tale riforma costituzionale, forse per quello respinta, veniva sentita, al pari di quella del 2001, come «di parte»; sull'opportunità di considerare le riforme per i loro contenuti e non ai fini della realizzazione di equilibri politici A. Barbera, *Il rimedio a regionalismo, bicameralismo e parlamentarismo*, in *federalismi*, 16/2006, 2 s.

[52] L. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*. Rileva che talune sue disposizioni avrebbero in realtà accentuato l'incertezza e provvisorietà che si desumevano dalla legge di revisione costituzionale F. Bilancia, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in *Istituz. Feder.*, 2010, 65.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

della Costituzione, è rimasta a propria volta priva di implementazione, oltre a essere incorsa, per alcuni profili, nella declaratoria d'illegittimità costituzionale[53].

Esiti decisivi non hanno fatto seguito neanche alle leggi 42/2009 e 56/2014, cui si accennerà *infra* (§§ 5.2, 6.4).

In secondo luogo è stato lo stesso testo revisionato della Costituzione a rivelare i propri limiti, rendendo in tanti casi non agevole la sua interpretazione e il conseguente esercizio delle competenze che ne derivavano[54]. L'allusione è ai cataloghi di materie di cui all'art. 117 Cost., da cui è scaturito quell'ampio contenzioso che ha portato la Corte costituzionale, attraverso un'intensa attività (per riprendere una nota espressione) di «supplenza non richiesta e non gradita»[55], a «riscrivere» di fatto il Titolo V della Costituzione con un'impronta quasi sempre favorevole alle ragioni dello Stato[56]. Questo fenomeno, accentuatosi dopo l'insorgenza della crisi economica, ha favorito una tendenza al riaccentramento che, pur motivata da cause in parte facilmente intuitive, ha messo ulteriormente in discussione i capisaldi della riforma del 2001 e le ragioni che ne avevano giustificato l'approvazione, come si avrà modo di ribadire nei paragrafi successivi.

3. *Gli statuti regionali di seconda generazione*

3.1. *I limiti alla potestà statutaria*

Un primo banco di prova della rinnovata autonomia regionale è consistito nella redazione dei nuovi statuti, sui cui contenuti l'aspetto

[53] Il riferimento principale è a Corte cost. sent. 280/2004 che ha caducato i c. 5 e 6 dell'art. 1, relativi ai decreti delegati con cui il Governo avrebbe dovuto ricostruire in via transitoria i principi fondamentali vigenti nelle materie di competenza esclusiva e i criteri direttivi per l'individuazione dei principi nelle materie di competenza concorrente.

[54] Lamentava la mancata adeguatezza del testo alle esigenze emergenti dal corpo sociale T. Groppi, *L'evoluzione della forma di stato in Italia*, in *federalismi*, 4/2007, 20, mentre attribuiva esiti disfunzionali alla revisione S. Staiano, *Autonomie al centro. Sedi e forme della rappresentanza territoriale*, in *federalismi*, 18/2007, 2 s.

[55] G. Zagrebelsky, Conferenza stampa del 2.04.2004.

[56] Consideravano «arbitrale» la modalità di decisione della Corte, che cercava un contemperamento fra le pretese dei diversi contendenti, M. Cecchetti e S. Pajno, *Il diritto delle autonomie territoriali negli apporti "conformativi" della giurisprudenza costituzionale: la difficile ricerca del migliore equilibrio tra soluzioni del caso concreto e coerenze di sistema*, in *federalismi*, 18/2007, 3 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

più innovativo è stato concordemente ravvisato nella possibilità di disciplinare la forma di governo dell'ente[57], anche in deroga a quella delineata dalla Costituzione. Tale prerogativa è stata ritenuta del resto in linea con l'attitudine, riconosciuta alle Regioni dalla stessa Costituzione, di definire il proprio indirizzo politico[58].

L'ambito di azione degli statuti pareva inoltre ampliato, rispetto al periodo precedente, sia in quanto le sue modalità di approvazione divenivano quasi totalmente interne alla Regione, sia per la soggezione al solo limite dell'armonia con la Costituzione, con l'espunzione del previgente riferimento alle leggi della Repubblica.

Come per altri ambiti, è toccato però alla Corte costituzionale ridimensionare le aspettative di maggiore autonomia che avevano preceduto e accompagnato la riforma.

Prescindendo dal procedimento di adozione, sulla portata dei limiti in una prima pronuncia la Consulta si è preoccupata di definire l'unico formalmente previsto, l'«armonia con la Costituzione», affermando che tale riferimento, «lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, perché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito»[59]. La dottrina maggioritaria si è allineata con la decisione della Corte, ritenendo che il limite dell'armonia dovesse essere riletto alla luce della sopravvenuta modifica delle altre parti del Titolo V e, in particolare, del fatto che questo individuasse come confini generali alla potestà legislativa regionale il «rispetto» della Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento co-

[57] Della nozione, di matrice dottrinale, è stata giustamente riscontrata l'idoneità ad assumere significati molto diversi fra loro, andando dall'assimilazione alla capacità costituzionale degli enti costitutivi di ordinamenti federali, inclusiva quindi della determinazione dei fini generali e dell'identità della Regione (prerogativa ridimensionata in Italia dalla Corte costituzionale) a una versione rivista dell'espressione «organizzazione interna» utilizzata nel previgente testo costituzionale, contemplando visioni intermedie che includono sia le relazioni istituzionali fra gli organi che esercitano la funzione di indirizzo politico, sia quelle fra corpo elettorale ed apparato di governo. Così A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli 2010, 5 ss., che propone l'ultima accezione prospettata.

[58] A. Poggi, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, cit., 72.

[59] Corte cost. sent. 304/2002.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

munitario e dagli obblighi internazionali[60], benché non si sia mancato di osservare che il riferimento allo "spirito" avrebbe potuto «consentire le incursioni più disparate sul testo degli Statuti e limitare in genere l'autonomia regionale»[61].

Poco tempo dopo la Corte è tornata sul punto, da un lato determinando in misura ancora più netta i limiti alla potestà statutaria delle Regioni («è ovvio… che gli statuti nel disciplinare la materia dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma»)[62], dall'altro lato affermando però che «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione. L'espressione "in armonia con la Costituzione", che compare nel primo comma dell'art. 123 della Costituzione, non consente perciò un eccesso di costruttivismo interpretativo», tanto che alla Regione Lombardia, che sosteneva l'automatica riconduzione della potestà regolamentare alle Giunte regionali per effetto della modifica dell'art. 121 Cost., veniva rimproverato di voler «comprimere indebitamente la potestà statutaria di tutte le regioni ad autonomia ordinaria»[63].

La difesa degli spazi riservati allo Statuto è stata ripresa nella nota sentenza sul "caso Calabria", in cui si ribadiva che «dopo la riforma dell'art. 123 della Costituzione e la eliminazione della approvazione dello statuto regionale da parte del Parlamento, i limiti a questa rilevante autonomia normativa possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione…», per poi però riproporre la definizione attribuita a tali limiti dalle precedenti pronunce[64].

Puntualizzato dunque il fatto che la fonte statutaria dispone sì di uno spazio più ampio rispetto al passato ma saldamente vincolato a quello che in Costituzione è scritto e, in qualche misura, anche a quello che non è scritto, richiamando così in qualche modo il previgente limite delle leggi statali[65], la Corte ha sortito un effetto ancor

[60] S. Gambino, *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto nella dottrina)*, in *Istituz. Feder.*, 2004, 349 s., 355 s., secondo il quale «armonia» significa, più che conformità alla Costituzione, completa sintonia con essa, mentre lo «spirito» è una clausola di chiusura, implica un apprezzamento politico sull'atto statutario.

[61] M. Volpi, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Istituz. Feder.*, 2004, 400 (in relazione alla sent. 2/2004).

[62] Corte cost. sent. 196/2003.

[63] Corte cost. sent. 313/2003.

[64] Corte cost. sent. 2/2004.

[65] B. Caravita, *L'autonomia statutaria*, in *Corte costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma*, in *Regioni*, 2004, 323.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

più restrittivo sull'estensibilità dei contenuti dell'atto, con particolare riferimento a quello cui veniva attribuita la portata più dirompente, cioè la forma di governo, riducendo di fatto le opzioni a disposizione delle Regioni[66].

3.2. *I contenuti dei nuovi statuti: la forma di governo regionale e il suo ridimensionamento ad opera della Corte costituzionale*

Le sopracitate sent. 196/2003, 313/2003 e 2/2004 si sono pronunciate in prima battuta anche sul tema della forma di governo.

La prima da un lato è sembrata riconoscere l'importanza dello statuto, subordinando all'approvazione di uno nuovo la disposizione di spazi di manovra significativi per la legge elettorale regionale[67], dall'altro lato ne ha circoscritto l'ambito di intervento, in particolare quanto alla disciplina delle conseguenze dello scioglimento e della rimozione sanzionatori, affermando che l'art. 126, c. 1, Cost. continuava a demandarlo implicitamente alla disciplina della legge statale[68].

La seconda pronuncia (sent. 313/2003) ha difeso le prerogative statutarie nell'allocazione della potestà regolamentare, che si è rivelata di fatto uno degli aspetti su cui le Regioni hanno esercitato in forma più

[66] Già all'indomani della riforma rilevava però come diverse disposizioni costituzionali tendessero in realtà a comprimere le possibilità di scelta delle Regioni A. Poggi, *L'autonomia statutaria delle regioni*, in *La Repubblica delle Autonomie*, cit., 61, la cui autonomia rimaneva «relativa e vincolata», secondo C. Fusaro, *La forma di governo regionale*, *ivi*, 83.

[67] Così A. Floridia, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Regioni*, 2005, 842 ss., che osservava come le poche riforme portate avanti nei primi anni in materia elettorale sembrassero spinte soprattutto dalla volontà di incrementare il numero dei consiglieri. Tale ordine di intervento delle due fonti è stato ribadito da Corte cost. sent. 4/2010 e 45/2011, come ricorda N. Viceconte, *Criticità del regionalismo italiano e giustizia costituzionale: le novità del 2011 in tema di contenzioso Stato-Regioni*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 7 s. Pur contrario all'inserimento, diffuso nei nuovi statuti, di fonti per la cui approvazione è previsto un procedimento aggravato, S. Calzolaio, *Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali*, in *Forum Quad. cost.*, 2005, riteneva che un'eccezione potrebbe essere costituita proprio dalla legge elettorale, in quanto espressione della competenza regionale sulla forma di governo.

[68] A distanza di alcuni anni, in accordo con la sent. 219/2013, ritiene il potere di scioglimento previsto dall'art. 126 Cost. conforme al modello di regionalismo scelto dalla Costituzione G. Marchetti, *Le garanzie dell'unità negli Stati unitari composti*, in *federalismi*, 12/2018, 37.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

libera la loro potestà statutaria sulla forma di governo[69]. In proposito, in fase di redazione dei nuovi Statuti era stata riscontrata nei Consigli la preoccupazione di una *deminutio* del loro ruolo a seguito delle modifiche che avevano interessato gli equilibri fra i tre organi di governo, inclusa la possibilità di vedere assegnata la potestà regolamentare alla Giunta. Benché, come giustamente precisato, l'assemblea elettiva avrebbe potuto partecipare con altri strumenti, come atti di indirizzo alla Giunta stessa o nomine[70], all'esercizio dell'indirizzo politico – di cui quasi tutti gli statuti le affidano la determinazione[71] –, a distanza di diversi anni si è riscontrato come non si sia di fatto saputa valorizzare tale opportunità[72].

Più controversa è risultata invece la terza sentenza (2/2004), che – oltre ad aver ricostruito il rapporto fra lo statuto da un lato e l'abbinamento legge statale-legge regionale dall'altro, assoggettando quasi i contenuti del primo alla legislazione statale di cornice in materia

[69] Sulle scelte compiute in materia dai primi statuti A. Vuolo, *Il potere normativo della giunta regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2007.

[70] R. Bin, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e controllo*, in *Istituz. Feder.*, 2001, 85 ss. Ritiene che la forma di governo delineata nel 1999 renda difficile il rispetto del modello che vede nel Consiglio (in cui continuano a essere rappresentati gli interessi dell'intera Comunità regionale, G. D'Alberto, Voce *Regione (organi della)*, in *Il Diritto*, Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore, diretta da S. Patti, 13, Bergamo 2007, 172) la sede naturale di elaborazione dell'indirizzo politico A. Mangia, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Regioni*, 2010, 769. Sulla compartecipazione fra esecutivo e Consiglio nella determinazione dell'indirizzo politico G. Di Cosimo, *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo*, in *Astrid Rassegna*, 22/2009, 2 s. A questo proposito G. Demuro, *Annullamento dell'ordine del giorno del Consiglio regionale tra normatività dell'indirizzo politico regionale e violazione del principio di leale cooperazione*, in *Regioni*, 1997, 185 ss., ricordava che Corte cost. sent. 341/1996 aveva per la prima volta ritenuto un ordine del giorno di un Consiglio regionale – espressivo di indirizzo politico regionale – idoneo a fondare un conflitto di attribuzione.

[71] Affidano al Consiglio la funzione di indirizzo politico ovvero di indirizzo gli Statuti di Abruzzo, art. 13; Basilicata, art. 24 (in cui la proposta di tali atti spetta alla Giunta, art. 55); Emilia-Romagna, artt. 27, 28; Lazio, art. 23; Lombardia, art. 14; Molise, art 16; Toscana, art. 11; Campania, art. 26 (qui si prevede il coinvolgimento di singoli e formazioni sociali nella sua determinazione e attuazione, art. 1, c. 3 e che al Presidente della Giunta spetta il mantenimento dell'unità di indirizzo politico-amministrativo, art. 47); gli affidano la funzione di indirizzo e controllo del governo regionale lo Statuto delle Marche, art. 21 e di indirizzo e controllo sulla Giunta quelli di Piemonte, art. 26 e Puglia, art. 22 (in cui si prevede la partecipazione della Giunta alla determinazione e attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione, art. 43).

[72] G. Tarli Barbieri, *Dopo il referendum: che fare?*, in *Regioni*, 2016, 907 s.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

elettorale –, ha fornito una visione riduttiva degli ambiti di manovra riconosciuti allo statuto, discostandosi così dalle più confortanti conclusioni che parevano emergere dalle due decisioni precedenti[73].

Criticata a più voci, tale pronuncia è stata accusata di compiere un'«indebita intromissione in scelte che non possono che restare riservate alla Regione»[74], riducendo gli spazi di autonomia statutaria[75], alla quale era stato inferto un colpo «così penetrante» da indurre a domandarsi cosa ne rimanesse. L'asserita «possibilità di optare per uno dei tanti possibili modelli» si scontrava infatti con la scarsa numerosità degli stessi[76], nonché con la probabilità che i cittadini avrebbero richiesto il referendum confermativo e, conseguentemente, respinto uno statuto che non prevedesse l'elezione diretta, come avvenuto in Friuli Venezia Giulia[77].

Altri hanno invece difeso le conclusioni della Corte, soprattutto alla luce dell'inettitudine dimostrata dai Consigli regionali, desiderosi di recuperare il ruolo che avevano prima nella formazione dei governi[78] e rei di aver fatto trascorrere quasi una legislatura senza redigere nuovi statuti[79], ravvisando nelle scelte della Calabria «un tentativo,… maldestro, di sottrarsi alla regola del *simul… simul*»[80].

La Corte costituzionale ha proseguito sulla stessa scia anche nelle sent. 378 e 379/2004, dichiarando incostituzionali le disposizioni degli statuti rispettivamente umbro ed emiliano che prevedevano l'in-

[73] M. Olivetti, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Istituz. Feder.*, 2004, 452. La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha colpito le disposizioni della delibera che, disciplinando la forma di governo, prevedevano l'elezione contestuale del Presidente e del Vice presidente della Giunta e che il secondo subentrasse al primo in caso di cessazione anticipata dal mandato per ragioni non politiche (eludendo così la regola del *simul-simul*).

[74] A. Ruggeri, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Istituz. Feder.*, 2004, 385 ss.

[75] M. Volpi, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, cit., 401.

[76] E. Balboni, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in *Istituz. Feder.*, 2004, 473 s.

[77] B. Caravita, *L'autonomia statutaria*, cit., 346; sui condizionamenti che la vicenda friulana avrebbe esercitato sulle successive scelte delle altre Regioni P. Ciarlo, *Funzione legislativa ed anarcofederalismo*, in *Istituz. Feder.*, 2002, 653.

[78] M. Carli, *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul-simul*, in *Istituz. Feder.*, 2004, 418.

[79] R. Bin, *Autonomia statutaria e "spirito della Costituzione"*, in *Istituz. Feder.*, 2004, 430 s., che afferma di rettificare sul punto il proprio precedente pensiero.

[80] M. Carli, *Osservazioni sull'autonomia statutaria*, in *Regioni*, 2004, 350.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

compatibilità fra le cariche di consigliere e assessore regionale, ambito relativo all'art. 122 Cost. e sottratto all'autonomia statutaria[81].

Sulla stessa linea di quelle esaminate *supra* si colloca poi la sent. 12/2006 con la quale è stato censurato lo statuto abruzzese nelle parti in cui prevedeva che alla mancata approvazione consiliare del programma presentato dal Presidente neoeletto conseguissero gli stessi effetti del voto di sfiducia e che il Presidente stesso provvedesse alla sostituzione di uno o più assessori sfiduciati dal Consiglio, ritenute entrambe incompatibili con la scelta dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo.

A fronte quindi di una giurisprudenza che ha «ristretto al massimo grado le velleità "costituenti" dei legislatori statutari», imponendo loro la scelta secca[82] fra i due modelli proposti dalla Costituzione prima e dopo la riforma, la prassi ha confermato l'occupazione di ridotti spazi di manovra da parte degli statuti[83], che si sono di fatto limitati a riprodurre la forma di governo delineata nel nuovo testo costituzionale, dando vita a una stagione statutaria la cui vocazione costituzionale è stata ben presto «soffocata nella culla»[84].

Alla base di tali deludenti esiti taluni hanno ravvisato la debolezza delle identità politiche regionali, non supportate da un substrato identitario-culturale realmente differenziato, non responsabilizzate dalla possibilità di gestire una finanza autonoma e dominate quindi, di fatto, dagli schieramenti nazionali[85].

Un ulteriore "colpo" all'autonomia nella determinazione della forma di governo è stato inferto nel 2011 dalla normativa statale che, mo-

[81] Su tali pronunce v. *amplius* cap. 3, in relazione alla legittimità costituzionale delle disposizioni programmatiche e, quanto all'aspetto richiamato nel testo, le considerazioni, fra gli altri, di V. Fiorillo, *Statuti regionali: alla ricerca del consolidamento?*, in *Forum Quad. cost.*, 2009.

[82] A. Morrone, *Lo Statuto regionale, dopo le riforme*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino 2010, 2249.

[83] Tali spazi, con l'opzione dell'elezione diretta, si sarebbero «ridotti al lumicino» secondo F. Pastore, *Le criticità evidenziate dal rendimento della forma di governo di consiliatura a presidente direttamente eletto nella prospettiva di una revisione della forma di governo nazionale*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, cit., 346.

[84] Così, guardando all'esperienza maturata sino ad allora, M. Olivetti, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti "a rime obbligate"?*, in *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, a cura di A. D'Atena, Milano 2008, 128.

[85] A. Simoncini, *Alcune impressioni sulla "seconda stagione statutaria" ed i caratteri del regionalismo italiano. Verso una nuova "dimensione" costituzionale per gli Statuti?*, in *federalismi*, 7/2007, 4.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

tivata da esigenze di riduzione della spesa, ha imposto un ridimensionamento numerico ai Consigli e alle Giunte regionali[86]. Prontamente impugnata, la disposizione è stata dichiarata incostituzionale solo rispetto alle Regioni speciali, i cui Consigli trovano la disciplina in fonti gerarchicamente superiori alla legge, mentre è stata fatta salva in relazione alle altre. A questo proposito la Consulta ha distinto la finalità della normativa, identificata nel coordinamento della finanza pubblica, dalla sua materia che, consistendo nella forma di governo, è soggetta al limite dell'armonia con la Costituzione, inclusi quindi gli artt. 48 e 51 i quali, rifacendosi al principio di eguaglianza, garantiscono la pari rappresentanza fra tutti i cittadini italiani. La disposizione statale che impone a tutte le Regioni ordinarie lo stesso rapporto numerico fra eletti ed elettori, comportando di fatto la riduzione dei primi in quasi tutte le realtà territoriali, oltre a risultare legittima ha risposto alle esigenze di ridimensionamento della classe politica territoriale (Corte cost. sent. 198/2012).

L'indebita compressione dell'autonomia statutaria derivata da tale vicenda e prontamente rilevata dalla dottrina[87] è risultata ulteriormente

[86] D.l. 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, convertito nella l. 148/2011. L'adozione degli Statuti di seconda generazione aveva peraltro comportato in quasi tutte le Regioni un aumento del numero dei consiglieri, come rileva M. Cerruto, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Istituz. Feder.*, 2013, 479.

[87] Fra le opinioni critiche, seppur in relazione a profili diversi, v. N. Viceconte, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Istituz. Feder.*, 2013, 41 ss.; S. Mangiameli, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, 2873; L. Trucco, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013, 1276 ss.; A. Danesi, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, in *Giur. it.*, 2013, 5; L. Maccarrone, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in *federalismi*, 19/2012; R. Louvin, *La modifica dimensionale dei Consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quad. regionali*, 2012, 102; M. Olivetti, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*; G. Ferraiuolo, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *federalismi*, 8/2013. Critico sul testo del decreto, prima del suo giudizio da parte della Corte, C. Di Marco, *La stabilizzazione finanziaria 2011 alle prese con il sistema delle autonomie territoriali*, in *Amministrazione in cammino*, 2011, 11.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

accentuata dal fatto che solo pochi mesi prima la Corte aveva ribadito che la determinazione del numero dei consiglieri regionali spettava allo Statuto[88].

Allo stesso tempo è stata però constatata l'incoerenza, ma anche la debolezza, delle Regioni che, dopo aver impugnato il sopracitato decreto, hanno chiesto esse stesse allo Stato di intervenire a regolamentare i costi della politica, ingerendosi per alcuni profili in ambiti di loro competenza[89]. Nella stessa scia si è poi collocata la sent. 35/2014, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una delibera legislativa statutaria della Regione Calabria volta a ridurre il numero di consiglieri e assessori regionali in quanto tale ridimensionamento non rispettava i parametri previsti dal d.l. 138/2011, ponendosi così in violazione dell'art. 117, c. 3, Cost.[90].

[88] Corte cost. sent. 188/2011, in cui la Corte si è trovata però a delimitare la competenza fra due fonti entrambe regionali, lo statuto e la legge. Su tale pronuncia v. i rilievi di G. Ferraiuolo, *Sistema di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in *federalismi*, 15/2012; G. Tarli Barbieri, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Regioni*, 2012, 281 ss.; G. D'Alberto, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, in *Rivista AIC*, 1/2012; F. Gabriele, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionali. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in Aa.Vv., *Studi in onore di A. Loiodice*, 2012, 397 ss. Sulla coeva giurisprudenza amministrativa in materia A. Danesi, *Il numero dei consiglieri regionali nell'ingorgo delle fonti del diritto: i casi delle Regioni Puglia e Lazio*, in *Giur. cost.*, 2011, 2562 ss.

[89] G. Ferraiuolo, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, cit., 97; R. Bin, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Regioni*, 2012, 452 s. L'intervento statale si è concretizzato principalmente nell'adozione del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*, convertito nella l. 213/2012. Tale decreto si prefiggeva la riduzione dei costi della politica subordinando l'erogazione di una elevata percentuale dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, eccettuati quelli relativi a taluni settori, all'adozione – da parte delle stesse Regioni – di alcune misure previste dall'art. 2 entro i termini fissati. Tra gli adempimenti figurava la definizione dell'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori regionali, in modo tale che non eccedesse complessivamente quanto riconosciuto dalla Regione più virtuosa, da individuare in seno alla Conferenza Stato-Regioni.

[90] Rilevano come in questo caso il coordinamento della finanza pubblica funga da limite a contenuti che esulano dalla potestà concorrente, essendo riservati solo

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Non si è mancato di constatare poi che, ancor più che sulla forma di governo, gli enti territoriali si sarebbero allontanati dalle aspettative nella disciplina della "forma di Regione"[91], nella quale non si sarebbe mai davvero instaurato quel *continuum* fra i cittadini, il partito o coalizione al governo e il Presidente[92] che un più attivo coinvolgimento della popolazione nello svolgimento delle attività politico-amministrative avrebbe invece dovuto rafforzare.

3.3. *Gli altri contenuti*

Se la forma di governo ha rappresentato la "novità" di questa seconda stagione, l'art. 123 Cost continua a demandare alle leggi statutarie anche gli altri oggetti disciplinati in precedenza, con alcune piccole variazioni che concernono soprattutto la formula sull'organizzazione della Regione, apparentemente più ampia rispetto al passato.

Adottando la stessa sistematizzazione del cap. precedente, si prenderanno quindi brevemente in considerazione le disposizioni dedicate alle norme programmatiche per poi accennare a quelle rivolte alla partecipazione e all'organizzazione amministrativa.

Le parti iniziali degli statuti e, nello specifico, le norme programmatiche sono state considerate come la sede in cui principalmente, almeno a livello declaratorio, avrebbe dovuto ricevere espressione quel percorso di autodefinizione delle identità regionali destinato a trovare coronamento nelle carte statutarie post riforma[93].

In proposito si può preliminarmente osservare che quasi tutte le Regioni incastonano la propria autonomia nell'unità della Repubblica e, in alcuni casi, nell'Unione europea; alcune ribadiscono il proprio carattere rappresentativo della comunità stanziata sul territorio e, come negli statuti di prima generazione, tutte continuano a riservare appo-

alle Regioni, F. Palermo, M. Nicolini, *Declino della competenza concorrente e "semplificazione competenziale" nelle riforme costituzionali in Germania e Italia*, in Aa.Vv., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli 2016, 599.

[91] A. Ruggeri, *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *federalismi*, 22/2006, 28.

[92] M. Olivetti, *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, in *federalismi*, 2/2010, 4, che rileva ancora come i sistemi politici regionali continuino a sembrare «dei terminali periferici di dinamiche nazionali (secondo logiche *top-down*), più che luoghi di sperimentazione e di elaborazione capaci di riflettersi sul sistema politico statale (in una dinamica *bottom-up*)», 6.

[93] R. Nania, *Il diritto regionale oggi*, in *federalismi*, 4/2005, 3.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

sita menzione, più accentuata in alcune realtà, ai cittadini emigrati all'estero[94]. Nello Statuto dell'Abruzzo si attribuisce ai partiti politici il merito di contribuire a «formare una coscienza regionale e ad esprimere la volontà politica della Regione» (art. 2).

In queste prime disposizioni o, laddove presenti, nei Preamboli, vengono inoltre richiamate le peculiarità della Regione, determinate, a seconda dei casi, dalla collocazione geografica, dalle radici storiche (talvolta religiose[95]), dalla dotazione di un patrimonio artistico, oltre che naturale, dal radicamento di minoranze linguistiche, dal cui raffronto emerge il profilarsi in controluce di quella identità regionale che viene talvolta richiamata espressamente.

Si pensi, pur in relazione ad ambiti fra loro differenti, alla denominazione di "Lucani" che lo statuto della Basilicata assegna ai propri cittadini, alla definizione di «grande mediatrice fra oriente e occidente» che si attribuisce la Campania, al riferimento alla mafia operato dallo statuto calabrese[96]. Ancora a questo proposito possono essere ricordate quelle disposizioni statutarie che, ispirandosi all'art. 116, c. 3, Cost., sono indicative della propensione della Regione all'ottenimento di forme di autonomia più ampie[97].

[94] Statuti Abruzzo, artt. 1 e 7; Basilicata, art. 11; Calabria, art. 2; Campania, art. 1; Emilia-Romagna, art. 2; Lazio, art. 7; Liguria, art. 1; Lombardia, art. 6; Marche, art. 4; Molise, art. 8; Piemonte, art. 7; Puglia, art. 4; Toscana, art. 3, che garantisce in particolari i diritti politici e di partecipazione alle scelte politiche dei toscani residenti all'estero; Umbria, art. 8, che si prefigge anche di facilitare il rientro dei suoi cittadini; Veneto, art. 1.

[95] Fanno ad esempio riferimento alle tradizioni cristiane gli statuti del Molise, art. 2; Campania, art. 4; alla collaborazione con la Chiesa e le altre confessioni aventi un'intesa con lo Stato, Lazio, art. 6; analogamente Lombardia, art. 2; richiamano sia le tradizioni cristiane, sia il principio di laicità delle istituzioni, gli statuti piemontese, nel preambolo e veneto, art. 5, mentre solo il secondo compare nello statuto umbro, art. 1.

[96] Il riferimento, che a partire da una modifica del 2013 compare anche nello statuto dell'Umbria, è stato inserito in quello della Calabria nel 2010.

[97] Liguria, art. 2; Lombardia, art. 2, in cui si menziona però anche la solidarietà interregionale, art. 7; Veneto, in cui, oltre a definirsi la Regione «autonoma, secondo il presente Statuto, in armonia con la Costituzione» e ad affermarsi l'autogoverno del popolo veneto, da attuarsi «in forme rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia» (artt. 1 e 2), si parla di perseguimento, da parte della Regione, «dell'estensione in senso federale delle competenze legislative, regolamentari, amministrative e finanziarie nelle forme previste dalla Costituzione e nel rispetto del principio di leale collaborazione», art. 3, c. 3. Riferimenti all'autogoverno si trovano anche nel testo di alcuni altri statuti. Di tali disposizioni A. Morrone, *Avanti popolo… regionale!*, in *Quad. cost.*, 2012, 618, propone una lettura rispettosa dei con-

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

A differenza dei vecchi statuti[98] quasi tutti i nuovi – in sintonia con la diversità del momento in cui hanno visto la luce – rivelano non solo il legame della Regione con il popolo e il territorio, ma anche la sua vocazione sovranazionale e internazionale, con riferimenti che vanno dall'impegno a promuovere la pace o a rispettare i diritti tutelati nei principali documenti internazionali, a quello a portare avanti un'attività pattizia in sede europea, internazionale o interregionale, talvolta meglio specificata in un capo o titolo dello statuto appositamente dedicato alle relazioni esterne.

La parte iniziale degli statuti ospita poi i riferimenti ai diritti umani, con particolare riferimento a quelli sociali, sui quali si rinvia al cap. 3.

Venendo agli altri due contenuti presi in esame, come per le relazioni sovranazionali, l'eventuale richiamo nelle disposizioni iniziali è seguito dalla puntuale disciplina in apposite parti dell'atto.

A proposito della partecipazione popolare i nuovi statuti ripropongono parte degli istituti previsti dai vecchi, contornandoli a volte con la sperimentazione di strumenti ulteriori volti a favorire, soprattutto da parte del Consiglio, un maggiore coinvolgimento dei cittadini[99]. Se negli statuti di prima generazione la partecipazione era però "collegata" ai partiti politici, in quelli nuovi tale legame è venuto pressoché meno: influenzati da un lato dalle più recenti riflessioni sulla democrazia partecipativa e deliberativa, dall'altro lato dall'offuscamento della fisionomia dei partiti, essi pongono la partecipazione nelle mani di cittadini, singoli o associati, senza contemplarne forme di esercizio mediato[100]. Solo in Toscana infatti i partiti sono ancora definiti «strumenti fondamentali della partecipazione» (art. 72).

Quanto ai singoli istituti, oltre all'iniziativa[101] e al referendum, di-

fini dell'ordinamento costituzionale, a fronte del riconoscimento del pieno valore giuridico.

[98] Cenni all'Europa erano contenuti negli Statuti di Emilia-Romagna e Umbria, approvati rispettivamente nel 1990 e nel 1992.

[99] In proposito F. Pizzolato, *La politicità della Regione nel sistema delle autonomie*, in *Rappresentanza politica e autonomie*, a cura di C. Buzzacchi, A. Morelli, F. Pizzolato, Milano 2016, 120 s., osserva che questo costituirebbe anche un espediente per rimediare al fatto che il livello politico regionale, stretto fra lo Stato, titolare di decisioni di maggior rilievo e il Comune, ritenuto più "accessibile", venga percepito dall'elettorato come il più lontano.

[100] *Amplius* V. de Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino 2013, 27 ss.

[101] Constata la perdurante ridotta applicazione dell'iniziativa legislativa, nonostante le maggiori potenzialità che la riforma costituzionale del 1999 riservava all'istituto, N. Rodean, *Il Popolo e il procedimento legislativo sub-nazionale*, in *Rap-*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

sposti dall'art. 123 Cost e variamente disciplinati, quasi ovunque si riscontra anche la previsione della petizione, talvolta accompagnata da strumenti messi a disposizione di enti, anche locali, come istanze (Abruzzo, Campania, Liguria), interrogazioni (Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte) e voti (Lazio, Campania); in alcuni casi sono menzionate l'istruttoria pubblica (Basilicata, Emilia-Romagna) e la consultazione popolare di singole categorie (Piemonte). Quasi ovunque si continua a garantire il diritto/dovere all'informazione, che in talune realtà è sancito con particolare enfasi (Calabria).

In alcuni casi la Regione pare profondere particolare impegno per favorire la partecipazione all'attività di governo: è quanto emerge ad esempio dall'art. 19 dello Statuto dell'Emilia-Romagna, che mira a coinvolgere le associazioni nel procedimento legislativo e nella definizione degli indirizzi politico-programmatici[102].

Venendo all'ultimo ambito dell'indagine, all'organizzazione amministrativa in senso lato si possono ricondurre le disposizioni statutarie relative all'azione dell'amministrazione regionale e al riparto delle funzioni fra i diversi livelli di governo, solitamente suddivise in due diversi capi o titoli[103].

Il primo gruppo esprime, in sintonia con la normativa costituzionale e legislativa statale, i principi che devono guidare l'attività regionale, come la trasparenza, l'imparzialità, l'efficienza, la separazione fra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione, il diritto di accesso e altre regole sul procedimento amministrativo, le linee guida della disciplina di enti, aziende, agenzie della Regione e società partecipate, così come del personale (che in Liguria, ad esempio, è oggetto di un apposito capo).

La Puglia inserisce la singolare previsione, rubricata "servizi per il cittadino", per cui «La Regione assicura, attraverso apposite intese

presentanza politica e autonomie, cit., 317 ss. Ancora a proposito dell'iniziativa, in Toscana viene disciplinata espressamente quella volta alla formazione di nuovi Comuni (art. 74, inserito nel 2015).

[102] Sulle iniziative emiliane v. S. Romano, *La partecipazione come elemento caratterizzante della "forma di regione". Il laboratorio partecipativo della Regione Emilia-Romagna*, in *Rappresentanza politica e autonomie*, cit., 333 ss. e *infra*, cap. 5, § 4.6. Particolare attenzione all'aspetto della partecipazione all'attività amministrativa è riservata, sia dallo Statuto che dalle leggi, anche in Umbria, come riporta E. Carloni, *Differenziazione regionale e disciplina dell'attività amministrativa: il caso umbro*, in *Regioni*, 2017, 1252 ss.

[103] Fa eccezione la Basilicata, in cui i due aspetti sono trattati nello stesso Titolo, che non include però le disposizioni sul CAL.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

con i Comuni, che il cittadino possa rivolgersi al Comune per il disbrigo di ogni e qualunque adempimento amministrativo che lo riguardi, indipendentemente dalle amministrazioni pubbliche competenti» (art. 52).

A questo ambito possono collegarsi anche quelle disposizioni che identificano come metodo dell'azione regionale la programmazione[104], riecheggiando gli statuti di prima generazione (v. cap. 1, § 6.2) e/o la concertazione con diverse realtà economiche e sociali del tessuto regionale[105], che a volte sono contenute negli articoli dedicati al rapporto con gli enti locali.

In proposito, passando al gruppo di disposizioni sul riparto delle funzioni fra i diversi livelli di governo, occorre premettere che il riferimento all'autonomia locale, spesso nell'ottica della sua valorizzazione ovvero della riconduzione alla tradizione regionale, si trova spesso già nelle disposizioni iniziali, che in taluni casi parrebbero indicative della centralità attribuita nell'ordinamento regionale agli enti di dimensioni minori.

Così è in Abruzzo, in cui lo sviluppo dell'autonomia locale è posto a fondamento dell'azione regionale (art. 2, c. 3); in Liguria, in cui la Regione informa alla pari dignità i suoi rapporti con le autonomie locali, nelle quali si articola (artt. 3 e 1)[106]; in Molise, in cui i piccoli Comuni sono definiti caratterizzanti l'identità regionale (art. 7)[107].

[104] Statuto Umbria, art. 18 «La Regione assume la programmazione e la valutazione degli obiettivi conseguiti come metodo della propria azione e come processo democratico, per assicurare il concorso dei soggetti sociali ed istituzionali all'equilibrato sviluppo ed alla coesione della società regionale»; statuto Piemonte, art. 4 «La Regione, nel realizzare le proprie finalità, assume il metodo della programmazione e della collaborazione istituzionale, perseguendo il raccordo tra gli strumenti di programmazione della Regione, delle Province, dei Comuni, delle Unioni montane, delle forme associative comunali», mentre nell'art. 62, c. 2, se ne ribadisce l'utilizzo come criterio di impiego delle risorse finanziarie; statuto Calabria, art. 2, la programmazione è fra le finalità della Regione (che indirizza a tale obiettivo la cooperazione fra enti locali); statuto Toscana, art. 46, è definita il metodo dell'attività regionale e si avvale, ai sensi dell'art. 65, degli atti della programmazione locale; statuto Molise, art. 9, c. 1, a), allude alla programmazione partecipata.

[105] V. gli statuti di Abruzzo, art. 11; Calabria, artt. 2 e 46, c. 4 (insieme alla programmazione); Umbria, art. 19; in Toscana, art. 48, si affida al Presidente della Giunta il compito di promuovere fasi formali di concertazione.

[106] La pari dignità fra enti viene sancita anche dallo statuto marchigiano, art. 36.

[107] Alle espressioni più significative, riportate nel testo, si possono sommare quelle degli statuti di Lombardia, art. 3 («La Regione riconosce e promuove il ruolo delle autonomie locali e funzionali»), Marche, art. 2 («Riconosce il carattere policentrico

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Il riferimento alle autonomie locali è accostato spesso, sia nelle disposizioni di principio, sia e ancor più in quelle in cui è disciplinato il riparto delle funzioni amministrative, alla menzione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. Questi sono chiamati, con particolare riferimento al primo, a guidare l'assegnazione delle funzioni, al cui proposito gli statuti ripropongono solitamente – e inevitabilmente – i contenuti dell'art. 118 Cost. Non tutti riconoscono la stessa enfasi al principio di sussidiarietà orizzontale che viene particolarmente valorizzato in alcuni contesti (Emilia-Romagna).

Sull'attribuzione di funzioni, quasi tutti utilizzano l'espressione «conferimento», alcuni menzionano espressamente anche la delega (ad esempio Abruzzo, art. 69; Lazio, art. 16), molti prescrivono che assegnando le funzioni la legge regionale debba determinarne il finanziamento o, più specificamente, «settori, criteri, risorse» (Umbria, art. 26); raro è il riferimento all'istituto dell'avvalimento degli uffici (Basilicata, art. 65).

Fra gli elementi non sempre presenti si possono segnalare la menzione del potere sostitutivo regionale (Basilicata, art. 67; Emilia-Romagna, art. 60; Lazio, art. 49; Liguria, artt. 51 e 63; Lombardia, art. 4; Marche, art. 28, che lo annovera fra le prerogative della Giunta; Umbria, art. 27; Veneto, art. 17), il favore verso l'esercizio associato delle funzioni (Calabria, art. 46; Emilia-Romagna, in cui la Regione «favorisce l'associazione dei Comuni e la creazione di un sistema a rete delle amministrazioni locali», art. 24; Lazio, art. 16; Lombardia, art. 4; Marche, art. 36; Toscana, art. 62; Veneto, art. 12, che lo definisce in alcuni casi obbligatorio), il richiamo a Comunità montane o unioni di Comuni nonché alle Città metropolitane (Calabria, art. 46, che fa riferimento alle eventuali intese interregionali necessarie a costituire le Città metropolitane; Campania, art. 19, che definisce Comunità montane e Città metropolitane partecipi, con Comuni e Province, della determinazione della politica e della programmazione;

della società marchigiana ed in particolare il suo esprimersi nelle diverse articolazioni democratiche delle autonomie locali, funzionali e sociali. Riconosce e pone a fondamento della propria azione lo sviluppo delle autonomie locali secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione»); Piemonte, artt. 2 e 3, che prevedono il coinvolgimento, da parte della Regione, degli enti locali nelle scelte legislative e di governo e il carattere fondamentale della collaborazione con gli stessi; Puglia, art. 8, per cui la Regione concorre allo sviluppo delle autonomie locali e ne favorisce la partecipazione; Toscana, artt. 3 e 4, in cui si prospetta l'integrazione delle politiche regionali con le autonomie locali e si annoverano fra le finalità il riconoscimento dell'autonomia delle comunità locali e la promozione del sistema delle autonomie.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Emilia-Romagna, in cui la Regione, «in base al principio di leale collaborazione, promuove e favorisce rapporti di sistema con i Comuni, le Comunità montane, le Unioni e le Associazioni di Comuni, il Circondario Imolese, la Città metropolitana di Bologna e le Province», art. 26; Lazio, art. 16; Marche, art. 36; Toscana, art. 62; il Veneto promuove l'integrazione delle funzioni metropolitane e ne favorisce il governo strategico, art. 14)[108].

Il Veneto pare ispirarsi a una concezione particolarmente efficientistica: lo Statuto richiama il principio di responsabilità politica e amministrativa degli enti locali, di cui prevede il rispetto e la valorizzazione (art. 11) e prescrive che siano rispettati «livelli minimi di efficienza delle funzioni amministrative» (art. 12); le sue disposizioni sembrano poi disegnare un ruolo minimale per la Regione, chiamata a esercitare «esclusivamente le funzioni amministrative ad essa espressamente riservate dalla legge» (art. 11) e attribuire una particolare attenzione alle specificità territoriali, che vedono ad esempio, oltre alla riserva di prerogative speciali alla Provincia di Belluno[109], la possibilità di conferire, con legge, «forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e finanziaria agli enti locali, singoli o associati, che ne facciano richiesta, il cui territorio sia in tutto o in parte montano» (art. 15), per finalità che ricalcano quelle dell'art. 119, c. 5 Cost. L'impressione complessiva è quella di un testo più dettagliato di altri, come prova anche la precisazione sulla necessità di evitare la sovrapposizione di competenze (art. 11).

Il riconoscimento di un particolare rilievo al sistema delle autonomie locali si desume dalle disposizioni dello statuto ligure (art. 62) che pongono inoltre a fondamento dell'attrazione delle funzioni in capo alla Regione, accanto alla consueta clausola dell'esercizio unitario, quella della migliore rispondenza alle esigenze dei cittadini (art. 51).

Tranne il richiamo iniziale sul concorso della Regione allo sviluppo delle autonomie locali, praticamente silente sull'applicazione del principio di sussidiarietà verticale è lo statuto pugliese.

[108] Lo Statuto del Piemonte all'art. 8 individua nelle Unioni montane (fino al 2016 denominate comunità montane), nelle forme associative collinari (prima denominate unioni di comuni collinari), l'organizzazione dei Comuni atta a rendere effettive le misure di sostegno ai territori montani e collinari.

[109] Ritiene che ulteriori risposte vadano date alle specificità di tale Provincia P. Santinello, *Verso l'autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in *Regioni*, 2017, 1199 s.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

4. *La potestà legislativa*

4.1. *Potestà legislativa e indirizzo politico*

Se la potestà legislativa delle Regioni ordinarie aveva già subito un ampliamento per effetto della riforma del 1999, che ai sensi dei nuovi artt. 122 e 123 Cost. l'aveva estesa alla legge elettorale e all'organizzazione amministrativa[110], è all'art. 117, come revisionato nel 2001, che si deve una portata altamente innovativa, data dalla perdita di competenza generale della legge statale – che non costituisce più «un elemento unificante del sistema complessivo» – e rafforzata da un analogo esito in merito alla potestà regolamentare nonché dalla venuta meno, per lo Stato, del criterio del parallelismo fra potestà legislativa e funzioni amministrative, con la conseguente espansione del ruolo degli altri livelli di governo[111]. I due legislatori, statale e regionale, sarebbero inoltre stati parificati, nel c. 1 dell'art. 117, dalla sottoposizione agli stessi limiti, fra i quali alla normativa costituzionale si riconosceva il compito di ancorare a un quadro unitario di carattere generale quello che appariva ormai «un sistema policentrico "esploso"»[112].

La più recente formulazione dell'art. 117 ha instillato nuova linfa nelle già accreditate tesi sulla funzionalità della potestà legislativa all'esercizio dell'autonomia politica e quindi alla manifestazione dell'indirizzo politico, rispetto alla quale si attendevano ripercussioni positive, in ossequio alle tesi dei Maestri, per cui la potestà legislativa era «il fondamento dell'autonomia politica»[113], che per un'amministrazione pubblica locale «sussiste soltanto se e nella misura in cui essa possa distaccarsi dall'indirizzo politico deciso dalla maggioranza politica che occupa il parlamento nazionale e vota le "sue" leggi: per-

[110] R. Tosi, *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Regioni*, 2000, 969 ss. All'indomani di tale legge auspica però un intervento più radicale sulla potestà legislativa, «da sempre il grande "buco nero" dell'autonomia regionale» L. Violini, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Regioni*, 2000, 630.

[111] F. Pizzetti, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Istituz. Feder.*, 2002, 223 s., 230 s.

[112] F. Pizzetti, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, cit., 234. La parificazione fra i due legislatori sarebbe però attenuata da diversi elementi secondo G. Rolla, *Il lento sviluppo del regionalismo in Italia*, in *Quad. regionali*, 2006, 360 s.

[113] L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 299 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

ciò l'autonomia politica postula l'autonomia legislativa…»[114]. La titolarità della potestà legislativa era l'elemento che differenziava le Regioni dalle altre autonomie territoriali[115]. Si rilevava ancora che la logica della separazione delle competenze puntasse «all'obiettivo di offrire la più salda delle garanzie ottenibili al piano teorico-ricostruttivo all'autonomia e di darle quindi modo di aprirsi a raggiera traducendosi in un ventaglio di indirizzi politici effettivamente, reciprocamente differenziati, così come distinti rispetto a quello dello Stato, restando nondimeno entro la cornice della unità-indivisibilità della Repubblica…»[116]. Come si dirà meglio in seguito, essa ha presentato però anche una serie notevole di difficoltà di carattere interpretativo e attuativo.

4.2. *Il nuovo riparto per materie*

Dal punto di vista del suo concreto dispiegamento, la riforma del 2001 ha riproposto i limiti delle scelte del 1948 in riferimento sia alla presenza di cataloghi di materie, con l'«intrinseca indeterminatezza delle etichette», accentuata dal ricorso a espressioni assenti nel vecchio Titolo V, sia alla distinzione fra principi fondamentali e disposizioni di dettaglio nelle materie di competenza concorrente, nelle quali la potestà regionale può sì essere esercitata nell'immediato, ma viene ricondotta al rispetto dei principi posti dalle leggi statali[117], sia

[114] Così R. Bin, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Istituz. Feder.*, 2009, 441, in relazione all'attribuzione della potestà legislativa alle Regioni nell'originario Titolo V.

[115] *Ex plurimis* L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, cit., 9 s.

[116] Così, a commento del pensiero di Martines, A. Ruggeri, *Sogno e disincanto dell'autonomia politica regionale nel pensiero di Temistocle Martines (con particolare riguardo al "posto" delle leggi regionali nel sistema delle fonti)*, in *Diritti regionali*, 3/2016, 458 ss., che specificava ancora «Una pluralità d'indirizzi, peraltro, giustificata (ed anzi imposta) dai contesti socio-economici propri dei territori in cui si articola la Repubblica, essendo l'azione regionale naturalmente sollecitata a conformarsi ai peculiari bisogni emergenti dai territori stessi, specie a quelli maggiormente diffusi ed avvertiti in seno al corpo sociale» e che «a questo fine, tuttavia, occorre tenere ben saldi e preservare fino in fondo – costi quel che costi – i confini materiali e di competenza entro i quali può fisiologicamente svolgersi l'azione della Regione (e degli altri enti territoriali minori) orientata a dare un servizio ai bisogni stessi».

[117] R. Bin, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, cit., 448 e M. Luciani, *L'autonomia legislativa*, in *Regioni*, 2004, 365 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

ancora al limite dell'interesse nazionale che, seppur non formalmente previsto, "rivive" attraverso altri meccanismi.

Com'è inevitabile in un sistema decentrato ma pur sempre unitario, ai sensi del testo riformato della Carta costituzionale lo Stato ha conservato importanti e numerosi ambiti di intervento in via esclusiva, alcuni dei quali si sono prestati però, grazie all'interpretazione del Giudice delle Leggi, a una lettura estensiva, che ne ha autorizzato ampie incursioni in settori di competenza regionale.

Diversi sono i titoli elencati all'art. 117, c. 2, il cui ambito di operatività è stato di volta in volta dilatato ricorrendo alla denominazione di "materie trasversali", "materie non materie", "materie valore"; fra questi si segnalano, per la pervasività della loro incidenza sulle sfere di spettanza regionale, innanzitutto i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP, materia che per eccellenza ricopre questo ruolo e su cui v. *infra*, cap. 3), la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza[118] e l'ordinamento civile[119].

Come già accennato, l'elenco di materie di competenza concorrente ha riproposto i due ordini di difficoltà che ne avevano caratterizzato l'utilizzo sotto la vigenza del testo originario del Titolo V: quello relativo al riparto delle materie e quello concernente la distinzione fra i principi fondamentali, quindi l'area riservata allo Stato e la normativa di dettaglio, di spettanza regionale. In riferimento a entrambi gli aspetti, determinante si è rivelato il ruolo della Corte costituzionale che, chiamata a intervenire nei giudizi in via principale con una frequenza assai superiore rispetto al periodo precedente, si è trovata ancora una volta sia a "districare" i diversi settori dell'ordinamento per ripartirli fra i due legislatori *ratione materiae*, sia a

[118] Riflettendo la nozione derivante dal diritto dell'Unione europea, la tutela della concorrenza autorizza lo Stato a ingerirsi in settori di spettanza regionale come il commercio o il trasporto pubblico locale; sulla giurisprudenza in materia M. Bellocci, *La giurisprudenza costituzionale in tema di tutela della concorrenza nel Titolo V della parte II della Costituzione*, febbraio 2018, in *astridonline.it*.

[119] Sull'ordinamento civile vedi il quadro tracciato dopo i primi anni da E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005; sulla giurisprudenza di quel periodo G. Famiglietti, *Diritto penale regionale e tutela penale territorialmente differenziata dopo la riforma del Titolo V*, in *federalismi*, 4/2006 e G. Ricci, *Processo di regionalizzazione del diritto del lavoro in Italia*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino 2010, 2819 ss., che rileva come la portata trasversale dell'ordinamento civile sia stata fatta valere in relazione ad alcuni aspetti della sfera giuslavoristica (come l'orario di lavoro, in parte il mobbing e l'apprendistato) in cui i legislatori regionali ravvisavano la possibilità di esercitare una loro competenza; per un'analisi delle due sfere F. Ghera, *Regioni e diritto del lavoro*, Torino 2012.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

scorporarne i livelli di disciplina in modo da assegnare allo Stato o alle Regione la parte di loro spettanza.

A questo proposito, l'opera di individuazione dei principi fondamentali, asserita la non sufficienza dell'autoqualificazione degli stessi da parte della legge statale, ha rivelato un'estrema variabilità, presentando principi talvolta limitati, talaltra ampi ma accettati e una considerevole flessibilità a seconda della materia coinvolta, con aree più "mobili", in cui convivono «principi "completati" ma non "dettagliati" da altre norme, principi che possono scendere nei dettagli ma non per questo risultano incostituzionali, linee guida che senza essere atti primari sono parte integrante dei principi statali»[120].

In molti settori la riforma si è rivelata poco incisiva, essendo state le stesse Regioni a non aver approfittato appieno dei nuovi spazi normativi messi a loro disposizione. Questo è stato rilevato, seppur dopo pochi anni, in relazione al governo del territorio, in cui a una fase innovativa di legislazione regionale antecedente la riforma, ne è seguita una di mero consolidamento delle tendenze emerse in allora[121]. Studi successivi hanno rilevato come in realtà questa materia sia stata caratterizzata non tanto dall'assenza di nuove leggi, quanto dalla loro mancata produzione di effetti. Quasi tutte le Regioni si sarebbero infatti attivate a cavallo o subito dopo la riforma adeguando la propria normativa urbanistica al nuovo quadro costituzionale ovvero approvando una disciplina organica del settore[122].

Il governo del territorio è stato inoltre considerato come uno dei settori più problematici del catalogo di cui all'art. 117, c. 3, condividendo tale sorte con la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica[123].

Quest'ultimo ha costituito, soprattutto in seguito alla crisi economica, il titolo giustificativo per ingerenze notevoli da parte del legislatore statale (fra le cui competenze esclusive ne era stata proposta la migrazione[124]) e ha di fatto inciso in misura penetrante sui profili

[120] M. Carrer, *La* delenda potestas*. Guida alla lettura dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente in quindici anni di giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, 23/2016, 49.

[121] D. De Pretis, E. Stefani, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Regioni*, 2005, 839 s.

[122] T. Bonetti, A. Sau, *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *Regioni*, 2014, 619, 649, 653 ss.

[123] M. Carrer, *La* delenda potestas, cit., 51, che definisce tali settori le «chiavi del sistema».

[124] C. Padula, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata)*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

caratteristici dell'autonomia regionale, come quello di spesa e di organizzazione, trasformandosi di fatto in un «limite generale nei confronti dell'attività legislativa e amministrativa regionale»[125].

Complessivamente la competenza concorrente, per come interpretata dal legislatore statale e dalla Corte costituzionale, è stata ritenuta scarsamente idonea a consentire alle Regioni la realizzazione di quella autonomia, funzionale alla democrazia, che avrebbe permesso loro il perseguimento di proprie politiche, anche diverse da quelle centrali[126].

Non molto diversi sono risultati i meccanismi affermatisi nel settore che avrebbe dovuto costituire la vera novità della riforma, cioè la potestà residuale, che sino ad allora l'ordinamento italiano aveva sperimentato solo in riferimento alle Regioni speciali. In proposito, la prima difficoltà cui i due legislatori hanno dovuto far fronte concerneva l'individuazione delle materie coinvolte, delimitate solo per esclusione dal dettato costituzionale. Nonostante il fatto che, anche su questo punto, le prime pronunce successive alla revisione abbiano fornito letture più vicine alle istanze del centralismo, affermando che non può ritenersi ascritto alla potestà residuale tutto ciò che non rientra nei cataloghi di cui all'art. 117, c. 2 e 3 (Corte cost. sent. 370/2003), i tentativi di "ricostruzione" operati dalla dottrina (anche alla luce del raffronto con il catalogo di materie concorrenti di cui al vecchio Titolo V Cost.) hanno ricondotto nella categoria diversi settori come «agricoltura e foreste», «agriturismi», «artigianato», «assistenza e servizi sociali», «caccia», «commercio», «comunità montane», «diritto allo studio», «edilizia residenziale pubblica», «fiere e mercati», «incentivi alle imprese», «industria», «istruzione e formazione professionale», «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», «opere pubbliche di interesse locale», «organizzazione sanitaria», «pesca», «polizia amministrativa locale», «pubblico impiego regionale», «servizi pubblici locali», «trasporto pubblico locale», «turismo»[127].

riforma, in *Regioni*, 2016, 864 (a commento del testo di revisione costituzionale Renzi Boschi).

[125] Così M. Belletti, *Le materie di potestà legislativa concorrente*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2016, 8.

[126] Ad esempio C. Padula, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali*, cit., 863, che ritiene questo possibile se tutte le leggi cornice fossero sul modello della l. 165/2004.

[127] Le materie di cui all'elenco sono tratte dalle sistematizzazioni operate da R. Bin, G. Falcon (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna 2018, 255 ss.; G. Morbidelli, *Materie "residuali" e limite dei principi fondamentali dell'ordinamento*, in *Fo-*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Volendo riassumere in un'unica categoria i titoli di competenza regionale, è stato autorevolmente sostenuto che «il carattere "residuale" è – più che la connotazione di una particolare potestà in certe materie – il contrassegno generale del potere legislativo regionale, come potere di legiferare *sui rapporti amministrativi*, nel quadro della legislazione che lo Stato abbia titolo a porre», da cui deriva lo stretto legame fra la potestà legislativa regionale e i rapporti amministrativi, che diverrebbero l'area in cui davvero si gioca il riparto di competenze[128]. Fra le materie più importanti di questo catalogo è stata individuata infatti proprio l'organizzazione amministrativa, rispetto alla quale nel primo decennio la potestà regionale è sembrata procedere non tanto attraverso una riforma organica del relativo apparato, quanto attraverso leggi settoriali modificative di singoli aspetti, senza disporre, né in un caso né nell'altro, una riduzione degli apparati regionali, che parevano anzi quasi incrementati[129].

Non paragonabile alla competenza esclusiva statale a causa dei limiti da cui è gravata, che, ad eccezione dei principi fondamentali, ricalcano quelli della potestà concorrente, la potestà residuale ha risentito delle "incursioni" operate dallo Stato soprattutto in nome della trasversalità di alcune materie di sua spettanza[130], nonché della mancanza di criteri oggettivi di interpretazione, tanto che si è ritenuto che alle Regioni sia stato in realtà attribuito il «residuo di un residuo», ulteriormente depauperato a vario titolo dallo Stato[131].

Lo stesso concetto di "materia" è stato inteso al massimo grado

rum Quad. cost., 2009; F. Pallante, *L'oggetto della potestà legislativa regionale residuale: l'esperienza piemontese a confronto con quella lombarda*, in *federalismi*, 3/2010, 6 ss., che incentra poi la sua analisi soprattutto sulla produzione normativa di due Regioni negli anni 2002-2009.

[128] G. Falcon, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Regioni*, 2004, 393.

[129] P. Giangaspero, *Alcune riflessioni sull'evoluzione recente dell'organizzazione amministrativa regionale, con riguardo al rapporto tra politica e amministrazione negli ordinamenti regionali*, in *Regioni*, 2009, 5.

[130] Lo sostenevano già a commento del primo triennio di giurisprudenza costituzionale P. Cavaleri, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione* e P. Passaglia, *Osservazioni in tema di definizione e delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, entrambi in *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, a cura di R. Tarchi, Torino 2006, 38 s.; 109.

[131] G. Falcon, *Le autonomie della Repubblica. La realizzazione concreta nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, a cura di S. Mangiameli, Milano 2013, 72.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

di flessibilizzazione, includendo, nell'interpretazione datane dalla Consulta, «le materie come oggetto specifico di normazione, i più ampi ambiti materiali e la declinazione in senso di funzioni o obiettivi»[132].

Un altro fattore che, come già in passato, ha spostato l'ago della bilancia in senso favorevole alle competenze dello Stato è stata la necessità di far fronte agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, sia nel caso delle norme con effetti diretti, sia, e ancor più, nel caso di norme che necessitano un intervento interno, la cui attuazione viene spesso presa in carico dal centro anche quando concerne materie di spettanza regionale[133].

Nonostante la centralità assegnata dal nuovo disegno alla legge, sin dall'inizio non si è mancato di rilevare che su alcune materie le Regioni avrebbero potuto agire con atti diversi, mentre su altre, come la sanità o i beni culturali e ambientali, in cui la legge è il punto di arrivo, avrebbero dovuto coinvolgere le autonomie locali, tradizionalmente impegnate in tali settori e il cui potere regolamentare era stato rinforzato[134].

La riforma del 2001 avrebbe dovuto avere un impatto notevole anche su questo aspetto. Pur asimmetricamente parallelo rispetto a quello della potestà legislativa, il riparto della potestà regolamentare ne utilizza i cataloghi di materie, risultando così soggetto alle stesse incertezze, soprattutto in riferimento agli ambiti suddivisi fra più legislatori[135]. Quanto alle diverse possibili interpretazioni della ratio dei regolamenti, si ritiene che sia da preferire quella legata alla loro funzionalizzazione all'esercizio dei compiti amministrativi[136], da ritenersi costituzionalmente tutelata[137].

[132] Così, dopo poco più di un decennio di giurisprudenza sul nuovo Titolo V, M. Carrer, *Il legislatore competente*, Milano 2012, 277.

[133] A. Cardone, *Le incidenze del diritto dell'unione europea sul sistema delle fonti delle autonomie territoriali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017, 7.

[134] B. Caravita, *Stato, Regioni e autonomie fra attuazione e riforma del Titolo V*, in *federalismi*, 2003, 3 s.

[135] G. Tarli Barbieri, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 459 ss.

[136] A. Poggi, *La potestà regolamentare tra Stato e Regioni e altri enti territoriali*, in *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, cit., 127 ss.

[137] A. Iannuzzi, *Regolamenti delle regioni. Questioni teoriche e aspetti problematici*, Napoli 2012, 218 ss., il quale pone alla base di tale tesi: il dettato dell'art. 117, c. 6, che, in combinato disposto con gli artt. 5 e 114 Cost., imporrebbe di applicare alle Regioni quanto garantito agli enti locali (anche alla luce del principio di eguaglianza fra enti); il principio di sussidiarietà, che ammette anche l'attrazione dei

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

4.3. *Il ruolo della Corte costituzionale*

Come già anticipato, fondamentale in quella che di fatto è stata una "riscrittura" del Titolo V in generale e dell'art. 117 in particolare è risultato l'intervento della Corte costituzionale che per risolvere il non facile compito di "districare" ambiti materiali spesso fortemente intrecciati fra loro, per assegnarli al legislatore competente, è ricorsa, a seconda delle fasi e dei settori, a criteri diversi, come quello storico-sistematico, quello teleologico o, nell'impossibilità di distinguere le materie, quello della prevalenza, associato talvolta all'applicazione del principio di leale collaborazione[138].

La sua giurisprudenza è risultata ancor più incisiva per aver elaborato due istituti che, definiti come «elementi di mobilità del sistema»[139], si sono di fatto rivelati dei limiti ulteriori all'esercizio della potestà legislativa delle Regioni, rendendo «meramente tendenziale lo schema di riparto prefigurato nell'art. 117 Cost.» e traducendosi in un nuovo condizionamento all'esercizio della competenza regionale, in continuità con l'impianto precedente al 2001[140].

Si tratta dei noti meccanismi della chiamata in sussidiarietà e delle già citate materie trasversali, che identificano competenze di tipo finalistico.

Rinviando a quanto detto *supra* sulle materie trasversali, oggetto di ampia letteratura, si farà brevemente cenno all'altrettanto studiato istituto della chiamata in sussidiarietà, elaborato dalla storica sentenza 303/2003[141], con il quale il principio di sussidiarietà è divenuto crite-

regolamenti; il principio di sistema che vede nella regolazione delle funzioni amministrative esercitate dall'ente la «funzione naturale che è chiamato a svolgere il regolamento».

[138] R. Bin, *Le prospettive della legislazione regionale*, testo provvisorio dell'intervento al Convegno organizzato dalla rivista *Le Regioni* in collaborazione con l'Università statale di Milano, 26-27.01.2006, in *Forum Quad. cost.*, 2006; M. Belletti, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Forum Quad. cost.*, 2006; A. Borzì, *Significato e funzione dei nomina delle materie nel riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, 13/2008; secondo G.M. Salerno, *Prospettive di riforma e attuazione del Titolo V*, in *federalismi*, 3/2007, 8, l'opera di riscrittura della Corte avrebbe mirato a rendere «ragionevole» il quadro delineato dal Titolo V.

[139] A. D'Atena, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, cit., 170 s.

[140] G. Scaccia, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 493 ss.

[141] Con questa pronuncia si sarebbe superata la distinzione fra Regioni ed enti

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

rio di riparto anche per tutte le competenze legislative. Se la delineazione iniziale sembrava infatti riservare l'applicazione di questo istituto ai settori di competenza concorrente, le di poco successive aperture della Corte (sent. 6/2004) hanno fatto intuire che si sarebbe esteso anche a quelli di potestà residuale[142].

Traducendosi in una valutazione di adeguatezza rispetto all'obiettivo da raggiungere, la sussidiarietà è divenuta così, secondo alcune tesi, corollario applicativo sia del principio autonomistico, sia di quello unitario, tutelato tanto nell'esercizio delle funzioni amministrative quanto in quello della potestà legislativa, rispetto alla quale vengono legittimate deroghe al riparto costituzionale delle competenze[143].

Proprio lo scostamento, potenzialmente illimitato, dall'impianto dell'art. 117 Cost., ha portato a definire la chiamata in sussidiarietà come una «complessiva torsione del figurino costituzionale», che si risolve in una limitazione per l'autonomia regionale più penalizzante di quella causata dalle norme di dettaglio "cedevoli", in quanto, a differenza di queste, le norme sussidiarie rimangono in vigore, almeno nella vigenza dello stato di "sussidiarietà"[144].

Il ricorso frequente, da parte della Consulta, ai due meccanismi della chiamata in sussidiarietà e delle materie trasversali ha portato alla nota affermazione, con particolare riferimento alle seconde[145], che l'interesse nazionale «cacciato dalla porta nel testo del Titolo V», come conseguenza di una riscrittura del principio di sovranità nell'ottica del "pluralismo istituzionale" della Repubblica[146], sia «rientrato dalla finestra»[147].

locali e «unificat[o]a la funzione legislativa attorno alla funzione amministrativa», A. Barbera, *Il Titolo V tra attuazione e riforma*, in *Forum Quad. cost.*, 11.12.2006, 6.

[142] A. Corpaci, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Regioni*, 2004, 424 s.; S. Agosta, *Un confuso affresco (in larga misura ancora) da definire: a proposito degli effetti delle intese sulla potestà legislativa regionale*, in *Le competenze normative statali e regionali*, cit., 163.

[143] S. Gambino, *Statuti, poteri e funzioni degli enti autonomi della Repubblica fra riforme costituzionali e sussidiarietà*, in *Istituz. Feder.*, 2009, 528.

[144] A. Ruggeri, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, a cura di A. Di Giovine, A. Mastromarino, Milano 2008, 134 s.

[145] Sulle materie di cui all'art. 117, c. 2, Cost. che consentono allo Stato di dare voce alle istanze unitarie e salvaguardare l'unità dell'ordinamento F. Giuffrè, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino 2012, 91 ss.

[146] S. Gambino, *Statuti, poteri e funzioni degli enti autonomi della Repubblica fra riforme costituzionali e sussidiarietà*, cit., 530. M. Cecchetti, *Per una riforma*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Le invasioni di campo da parte del legislatore statale vengono solo parzialmente compensate, nelle indicazioni della Corte costituzionale, dall'imposizione del ricorso agli istituti della leale collaborazione, che vedono il coinvolgimento, diversamente modulato, delle Regioni nelle scelte dello Stato. Elaborato dalla giurisprudenza costituzionale durante la vigenza del precedente Titolo V, previsto nel nuovo testo ma solo in riferimento al potere sostitutivo, tale principio viene utilizzato spesso dalla Consulta, che lo ritiene fondamentale in tutti i rapporti fra Stato e Regioni (*ex plurimis*, Corte cost. 31/2006).

Come ben messo in evidenza, si tratta però di una garanzia che spesso si accontenta del livello procedimentale anche in assenza di quello sostanziale: non si richiede infatti il reale consenso delle parti ma è sufficiente lo sforzo di ricercare un'intesa fra le due, che rimangono peraltro in una posizione impari, in una prassi che è stata definita in termini di «percorsi concertati di ricentralizzazione»[148].

Gli ultimi anni hanno segnato una svolta importante nell'applicazione di questo principio. Se sino alla sentenza 251/2016 in caso di concorrenza di materie la leale collaborazione era prescritta dalla Corte solo per gli atti amministrativi, con tale decisione essa ha dichiarato illegittimo il procedimento di adozione di un atto con forza di legge nella parte in cui prevedeva, come momento di raccordo, il solo parere anziché l'intesa[149].

del sistema delle autonomie regionali prendendo le mosse dalla relazione finale della commissione per le riforme costituzionali, in *federalismi*, 6/2014, 10, osserva che con la riforma del 2001 nel nuovo testo della Carta costituzionale «l'indirizzo politico statale cessava di essere aprioristicamente prevalente e da preferire rispetto a quello formantesi nelle Regioni e parimenti concorrente a determinare l'unità dell'ordinamento, semplicemente perché le "esigenze unitarie" non potevano più configurarsi come categoria normativa e indeterminata, capace di legittimare qualunque intervento dello Stato che la sintesi politica raggiunta unilateralmente a tale livello dell'ordinamento qualificasse come di interesse nazionale».

[147] A. Barbera, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Regioni*, 2011, 559. In proposito S. Bartole, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Regioni*, 2011, 568, osserva che sarebbero ipotizzabili strade alternative all'affidamento esclusivo allo Stato della tutela dell'ordinamento unitario attraverso le sembianze dell'interesse nazionale.

[148] M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma 2012, 292.

[149] La sent. si è pronunciata sulla cd. "legge Madia", l. 7 agosto 2015, n. 124, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Pur mettendo in dubbio il fatto che tale pronuncia istituisca l'obbligo dell'intesa per ogni procedimento legislativo avente ad oggetto istituti complessi dal punto di vista delle competenze[150], la dottrina le ha attribuito il merito di aver tentato di sopperire alle carenze di un sistema che prevede un forte decentramento legislativo senza contemplare un Senato delle autonomie[151], bilanciando così in modo innovativo la difesa delle prerogative regionali con la salvaguardia delle riforme di sistema[152].

Il corso giurisprudenziale successivo ha rivelato una *vis expansiva* del principio di leale collaborazione, corroborata non solo dal punto di vista procedimentale, ma anche con elementi di tipo sostanziale, con particolare riferimento a quegli ambiti materiali di competenza condivisa fra Stato ed enti territoriali aventi implicazioni finanziarie[153].

Con il passare degli anni l'ampio contenzioso che ha investito la Corte costituzionale in seguito alla riforma è andato incontro a una graduale riduzione, imputabile a diversi fattori. Oltre al fisiologico assestamento della novità del nuovo riparto di competenze rilevano a tal fine la prassi della contrattazione con lo Stato e la maggiore attenzione prestata dai legislatori regionali alla qualità della loro normazione.

Sul primo aspetto è stato opportunamente riscontrato che la diffusione della negoziazione, che ricorda il previgente controllo preventivo, ha inciso negativamente sulle dimensioni dell'autonomia politica regionale, concorrendo alla rappresentazione delle Regioni quali enti sostanzialmente di alta amministrazione, piuttosto che di «alta programmazione e normazione legislativa» (sia pure territorialmente

In proposito v. G. Marchetti, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 10.

[150] R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi*, 3/2017, 5.

[151] L. Antonini, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *federalismi*, 4/2017, 3.

[152] A. Poggi, *Corte Costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *federalismi*, 19/2017, 20.

[153] L. Antonini, M. Bergo, *Il principio di leale collaborazione e la* remuntada *delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi*, 12/2018, 12 ss., in riferimento alla sentenza 61/2018, considerata la prima di una nuova tendenza in cui si inseriscono le sent. 71, 74, 78, 87 dello stesso anno.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

definita), palesando il rischio della venuta meno di «una delle forme più originali della nostra esperienza costituzionale»[154].

Il secondo elemento costituisce il frutto di una tendenza della legislazione regionale accentuatasi soprattutto dopo la riforma, spesso anticipata da richiami nelle disposizioni dello Statuto o del regolamento del Consiglio regionale, cioè quella di inserire nei testi delle leggi clausole valutative che implicano una sorta di controllo sull'impatto applicativo della fonte, in vista di una sua eventuale successiva modifica[155]. Come messo recentemente in luce in riferimento ad alcune Regioni, a tale esito hanno concorso anche l'istituzione di appositi organi interni al Consiglio regionale o l'approvazione di leggi o altri documenti dedicati[156].

4.4. *Prime valutazioni*

Le prime valutazioni sull'esercizio della potestà legislativa sono di tenore sostanzialmente negativo: a cinque anni dalla riforma la situazione viene considerata quasi invariata rispetto alla precedente, in cui c'era la consapevolezza che lo Stato potesse sempre pronunciarsi in ultima istanza[157]. A fronte della mancanza di clausole di flessibilità[158],

[154] A. Spadaro, *La pericolosa anomalia della "contrattazione" Stato-Regioni: una storia senza fine…*, in *federalismi*, 17/2013, 10.

[155] Su tali istituti e sulle ipotesi di loro miglioramento v. *amplius* T.F. Giupponi, C. Caruso, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Istituz. Feder.*, Quaderni 1/2011, 39 ss. La tendenza era stata incoraggiata anche da un Accordo sulla *better regulation* adottato in sede di Conferenza Unificata e poi rimasto inattuato, su cui A. Morrone, *La qualità della regolazione: per una ricerca nell'esperienza regionale*, *Introduzione*, *ivi*, 7.

[156] Lo rilevano, nei commenti pubblicati nel 2017 sull'Osservatorio della rivista, A.M. Poggi, A. Jannelli, *Brevi note sull'attività politica e giuridica della Regione Piemonte dalla riforma costituzionale del 2001 ad oggi*; M. Belletti, C. Drigo, *La Regione Emilia-Romagna tra assenza dal contenzioso costituzionale e instaurazione di pratiche collaborative e dialogiche*; G. Di Cosimo, C. Pennacchietti, *La Regione Marche nella X legislatura. Profili di attualità istituzionale*; G. Tarli Barbieri, *La Regione Toscana nella X legislatura*, che pur riscontra una maggiore confusione nella produzione legislativa nel periodo a lui più vicino, tutti in *Regioni*, 2017, rispettivamente 1163 s.; 1225 ss.; 1233 s.; 1248 s.; auspica invece un'inversione della tendenza affermatasi in proposito in Liguria L. Trucco, *Il profilo della Regione Liguria nell'anno 2017*, *ivi*, 1182.

[157] S. Bartole, *Le prospettive della legislazione regionale*, in *Regioni*, 2006, 879.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

continua la netta prevalenza degli interessi unitari, in nome dei quali la Consulta, che in un primo momento lo aveva escluso, autorizza la possibilità di incursioni statali nella sfera regionale non solo attraverso lo strumento delle leggi, ma anche con quello dei regolamenti[159].

Allo scadere del primo decennio è la stessa disciplina legislativa regionale a incorrere in rilievi negativi che si appuntano, fra le altre cose, sulla scarsa incisività degli interventi delle Regioni in alcune materie prima sottratte alla loro potestà, come la normativa elettorale, l'ordinamento delle comunicazioni e l'istruzione[160], nonché sulla mediocrità degli stessi, che porta a definire il «grado di innovatività e di "inventività" e anche di legittima differenziazione» nettamente inferiore rispetto al periodo antecedente alla riforma[161].

La dottrina suggerisce però, a più riprese, anche delle vie di uscita da tale situazione, la prima delle quali è individuata in uno dei "nervi scoperti" dell'art. 117, la divisione per materie[162], a cui si può porre rimedio rimpiazzando il criterio del riparto, ispirato a un "federalismo duale" (anacronistico perché non più attuale in nessuno Stato federale) e dalla gestione nuovamente complessa, con quello di una lettura finalistica, «basata soprattutto sui fini e i valori da perseguire»[163].

Le stesse Regioni hanno provato a orientare la loro attività legislativa e amministrativa al perseguimento di politiche, non sempre perfettamente coincidenti con il riparto delle materie[164], ma in linea

[158] P. Caretti, *Quale futuro per il nostro incerto regionalismo nella prossima legislatura?*, in *Regioni*, 2006, 3.

[159] L'esclusione era stata prospettata in Corte cost. sent. 303/2003; l'ammissibilità di tale invasione era invece stata sancita da Corte cost. sent. 151 e 285/2005, poi confermata da altre pronunce come la sent. 88/2007, come osserva G. Tarli Barbieri, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *Forum Quad. cost.*, 2009.

[160] P. Caretti, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Regioni*, 2011, 572 s.

[161] V. Onida, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Regioni*, 2011, 579.

[162] Così all'indomani della fallita riforma del 2016 G. Falcon, *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, in *Regioni*, 2016, 781.

[163] A. Barbera, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Regioni*, 2011, 561.

[164] P. Giangaspero, *Uno sguardo ai settori materiali: dalle «materie» agli spazi per le «politiche»*, in *Regioni*, 2014, 588 ss., in apertura a cinque studi dedicati ad altrettanti ambiti materiali. In proposito S. Mangiameli, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in *IssIrfa*, 2013, invita a conside-

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

con il testo della Costituzione, che a detta di alcuni sembra anzi affidare alla loro competenza legislativa e amministrativa la generalità delle politiche pubbliche, tranne quelle elencate all'art. 117, c. 2[165].

A conclusione delle brevi riflessioni sulla potestà legislativa delle Regioni, si può ancora ricordare che un altro strumento attraverso il quale queste possono esercitare il loro ruolo non solo di «ente funzionale all'indirizzo politico dello Stato» ma anche di «istituzione "esponenziale" e rappresentativa di una collettività», in grado di esprimere un indirizzo politico persino contrastante con quello statale, è l'iniziativa di leggi, sia ordinarie, sia costituzionali, dello Stato stesso. Contemplata dalla Costituzione, questa prerogativa ha sempre trovato però scarsa attuazione o, meglio, uno scarso rendimento, risolvendosi in un esercizio numericamente limitato o poco seguito dalla successiva approvazione, che sopravviene più frequentemente quando la proposta è avanzata anche da altri soggetti[166].

5. *Le funzioni amministrative*

5.1. *Le riforme del sistema amministrativo*

La potestà legislativa non costituisce l'unica manifestazione dell'autonomia politica, nella quale anche l'autonomia amministrativa trova il proprio fondamento, in quanto la definizione dei fini generali dell'ente «sta a base della loro realizzazione a mezzo di atti di natura sia legislativa (e normativa in genere) che amministrativa»[167].

Com'è noto, nel nostro sistema l'esercizio delle funzioni amministrative chiama in causa non solo lo Stato e le Regioni ma anche gli enti locali, in un disegno complessivo che vede quindi coinvolti, seppur con ruoli differenti e, almeno apparentemente, mutati nel tempo, tutti i livelli di governo territoriali.

rare congiuntamente regionalismo e politiche pubbliche, mentre F. Palermo, *Quali vie d'uscita allo stallo del Titolo V?*, in *federalismi*, 2/2007, 1 ss., propone di leggere le materie come funzioni.

[165] G. Falcon, *Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, in *Regioni*, 2004, 306.

[166] L. Pace, *Sulle tracce di un'attribuzione costituzionale. Riflessioni sul potere di iniziativa legislativa dei Consigli regionali*, in *federalismi*, 2/2017, spec. 21, 33 s.

[167] A. Ruggeri, *L'autonomia regionale* (profili generali), in *federalismi*, 24/2011, 12-14, che osserva ancora come le due siano strettamente legate: le leggi regolano sia l'organizzazione, sia le attività dell'amministrazione, che a sua volta «sorregge la legislazione, oltre che concorrere al suo incessante rinnovamento».

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Come già anticipato, le modifiche che hanno interessato il settore hanno conosciuto un momento di svolta all'inizio degli anni Novanta quando, forti della convinzione che fosse ormai superato il binomio unità politica-uniformità amministrativa che aveva caratterizzato l'esperienza post unitaria (radicato nella convinzione che il carattere forte e accentrato del sistema amministrativo compensasse la debolezza di quello politico)[168], è stata approvata la legge 142/1990[169], la cui portata riformatrice si riteneva estesa anche alle Regioni. Uno degli aspetti di maggiore innovatività di tale legge è stato infatti identificato «nell'aver considerato in una logica di sistema l'intero comparto delle autonomie politico-territoriali (regioni, province, comuni) e nell'aver previsto come modalità di coordinamento e di vero e proprio governo del sistema moduli ispirati al principio cooperativo, secondo metodi di programmazione che si proponevano (più direttamente) come rivolti al perseguimento di comuni obiettivi di sviluppo da parte degli enti locali»[170]. L'importanza delle Regioni veniva ribadita, nei dibattiti di quegli anni, ricordando che «la definizione del sistema amministrativo regionale, in una realtà in cui la massima parte dei servizi ai cittadini e alle imprese è resa dai livelli periferici, è un momento strategico del disegno di riforma»[171].

Anche in ambito amministrativo venivano intanto espressi auspici di maggiore decentramento, che hanno trovato parziale soddisfazione con la sopracitata riforma Bassanini e, in particolare, con la l. 59/1997 e il decreto di attuazione 112/1998[172] che, introducendo il concetto di conferimento, hanno mirato ad assegnare «le funzioni pubbliche al giusto livello territoriale direttamente collegato alle esigenze collettive da un rapporto di immediatezza», riservando alle Regioni compiti di programmazione, indirizzo, sviluppo, coordinamento, vigilanza, ma non più operativi e di amministrazione puntuale, in un comples-

[168] M. Cammelli, *Il sistema amministrativo regionale*, in *Regione e governo locale*, 1993, 593 s.

[169] L. 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*.

[170] S. Gambino, *Costituzione e autonomie*, in *Astrid Rassegna*, 12/2018, 35 s. A. Maccanico, *Il Neoregionalismo*, cit., 79, ricava dalla l. 142/1990 la visione di un unico indirizzo del territorio, determinato congiuntamente da Regione, Province e Comuni.

[171] M. Cammelli, *Le nuove competenze amministrative delle Regioni*, in *Regione e governo locale*, 1991, 51.

[172] 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*.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

sivo «sistema decisionale di tipo circolare in cui gli impulsi vanno dal centro verso le periferie e dalle periferie al centro»[173].

Per quanto ancora concerne le Regioni, nell'assegnazione degli ambiti di competenza, il d.lgs. 112/1998 si sarebbe contraddistinto per un'interpretazione estensiva di quelli di loro spettanza, espandendone così «il ruolo intermediatore e disciplinatore», riducendo i settori di diretto conferimento agli enti locali e facendo sì che solo in pochi ambiti si procedesse all'esclusione totale del loro livello[174].

Le Regioni non hanno tuttavia mancato di lamentare la lesione delle loro prerogative sia legislative sia amministrative ad opera della nuova legge, che le avrebbe equiparate agli enti locali. Ricostruendo il disegno riformatore, come già aveva fatto in occasione dell'impugnazione della l. 141/1990[175], la Consulta ha però ribadito che esso era conforme alle disposizioni costituzionali, dava quasi ulteriore sviluppo ai suoi principi[176]. L'unica doglianza regionale ritenuta fondata è stata quella concernente l'indirizzo e coordinamento, su cui il "pacchetto Bassanini" era tornato a pronunciarsi per ribadire alcuni aspetti disciplinati dalla normativa precedente e innovarne altri. In proposito, la l. 59/1997 è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui avrebbe comportato il venir meno della «tendenziale riserva alla competenza del Consiglio dei ministri dell'esercizio della funzione di indirizzo»[177].

[173] G. Soricelli, *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Regioni*, 2000, 1049, 1053.

[174] G. Falcon, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in *Regioni*, 1998, 459, che osserva ancora come le disposizioni sul potere sostitutivo tendessero invece a riproporre il livellamento fra Regioni ed enti locali.

[175] Corte cost. sent. 343/1991.

[176] G. Pastori, *Il conferimento delle funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali*, in *Regioni*, 1999, 412 s.

[177] Corte cost. sent. 408/1998, in cui si legge che ai sensi dell'art. 8 «gli atti di indirizzo sono adottati previa intesa con la conferenza Stato-Regioni; quando l'intesa non sia raggiunta entro il termine fissato, essi sono adottati con delibera del Consiglio dei ministri, previo parere della commissione parlamentare per le questioni regionali; in caso di urgenza il Consiglio dei ministri può provvedere senza previa intesa: in tal caso i provvedimenti adottati sono sottoposti alla conferenza a posteriori e il Governo è tenuto a riesaminare gli atti sui quali sia stato espresso parere negativo». La dichiarazione di illegittimità dell'art. 8 comporta il rispristino dell'efficacia della l. 400/1988, nella parte in cui era dallo stesso abrogata. In relazione al medesimo art. 8 risultano invece infondate le questioni basate sulla violazione del principio di legalità sostanziale e quelle sull'esercizio in caso di urgenza. Sulla pro-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Alcune Regioni hanno quindi proceduto in breve tempo a legiferare in materia di funzioni amministrative, riservando al proprio livello di governo le prerogative indicate dal d.lgs. 112/1998, conferendo la generalità delle funzioni alle autonomie locali e funzionali, prevedendo i livelli ottimali per il loro esercizio, organismi di raccordo con gli enti locali o forme di partecipazione degli stessi[178]. Non in tutti i casi l'attuazione è risultata però tempestiva né rispondente alle nuove istanze autonomistiche, inducendo lo stesso Governo a intervenire con un decreto sostitutivo[179].

Nel frattempo le riforme Bassanini, meritevoli di aver introdotto il "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", sono state parzialmente recepite dal nuovo testo costituzionale, che ha fatto proprie le linee portanti del loro disegno di riforma, introducendo il criterio generale di assegnazione delle funzioni al livello di governo più vicino ai cittadini, il passaggio delle stesse al livello superiore in caso di esigenze di unitarietà e in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, il riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale, oltre alla previsione costituzionale di un potere sostitutivo, tenuto al rispetto, con il principio di sussidiarietà, di quello di leale collaborazione (artt. 118 e 120 Cost.)[180].

Oltre ad aver stabilito un nuovo criterio di riparto delle competenze, apparentemente non più legato al parallelismo con quello della

nuncia e i suoi aspetti di utilità per le Regioni v. R. Bin, *L'indirizzo e coordinamento nella «Bassanini»: ritorno alla legalità*, in *Regioni*, 1999, 406 ss. Dello stesso periodo è la decisione della Corte costituzionale che, in sede di giudizio di ammissibilità di una richiesta di referendum abrogativo, ha affermato la non sottoponibilità a tale istituto della l. 382/1975 e di altri atti normativi, nella parte in cui prevedevano la funzione di indirizzo e coordinamento, annoverandoli fra le fonti a contenuto costituzionalmente vincolato, Corte cost. sent. 18/1997, su cui L. Califano, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Regioni*, 1999, 49 ss.

[178] P. D'Avena, *Le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Regioni*, 1999, 597 ss.

[179] D.lgs. 30 marzo 1999, n. 96, *Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni*, rispetto al quale G.C. De Martin, *Le regioni nel sistema nazionale: tensioni e visioni*, estratto da *Regionalismo e regioni in Italia 1861-2011*, a cura di E. Longobardi, 2011, in *astridonline.it*, 50, osservava che i legislatori regionali continuavano a essere condizionati dal "vizietto" del centralismo.

[180] Sull'introduzione del principio di sussidiarietà, nella duplice accezione orizzontale e verticale, nel diritto positivo v. le riflessioni di I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli 2003, 42 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

potestà legislativa e più flessibile rispetto al passato[181], la riforma ha introdotto nella Carta costituzionale i principi che avrebbero dovuto guidare la distribuzione delle funzioni e, più in generale, l'interazione fra i diversi livelli di governo, primi fra tutti quelli di sussidiarietà e leale collaborazione, dando anche in questo caso copertura costituzionale a quanto previsto dalle leggi Bassanini, oltre che dalla giurisprudenza della Corte. Su questo settore più che su altri sembrava che si dovesse inoltre riflettere quel principio di equiparazione fra tutti gli enti costitutivi della Repubblica che discendeva dal nuovo testo dell'art. 114 Cost. (e dall'abrogazione dell'art. 115)[182].

Rinviandosi ai molteplici contributi per l'esame dettagliato degli aspetti innovativi della riforma nonché dell'ampio dibattito che ne ha accompagnato le prime fasi di attuazione così come il progressivo consolidamento, forte dell'apporto della giurisprudenza costituzionale, in questa sede ci si soffermerà velocemente solo su alcuni aspetti che hanno visto le Regioni più o meno pronte a "sfruttare" le potenzialità insite nel nuovo dettato costituzionale, con particolare riferimento al presupposto intorno a cui tutto il sistema avrebbe dovuto ruotare, la definizione della sfera riservata allo Stato.

5.2. *L'intreccio di competenze normative nella disciplina delle funzioni amministrative e i tentativi di riordino dello Stato*

Pur nel rispetto di alcuni punti fermi, rappresentati da un lato dall'attribuzione allo Stato della disciplina degli enti locali (art. 117, c. 2, p)[183], dall'altro lato dalla riserva a tali enti di funzioni proprie, ol-

[181] Secondo F. Pizzetti, *La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e il suo raccordo con il complessivo sistema costituzionale italiano*, in Id., *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino 2003, 41, l'art. 118, c. 1, poteva essere interpretato nel senso che, in mancanza di previsioni in senso contrario, l'attività della pubblica amministrazione spettava in primo luogo ai Comuni. Più sfumata sulla flessibilità del nuovo riparto era la posizione di F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 836 s.

[182] Sull'equiparazione proposta dal nuovo art. 114 C. Piperno, *La costituzionalizzazione degli enti locali*, in *Arch. giur.*, 1/2011, 87 s.

[183] Sull'importanza della previa definizione delle funzioni fondamentali G.C. De Martin, *Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la legge n. 42/09*, in *Amministrare*, 3/2010, 488. Sulla differenza fra i contenuti di cui all'art. 117, c. 2, p) L. Vandelli, *Gli enti locali nel processo di regionalizzazione, tra garanzia e partecipazione*, in *Le Autonomie della Repubblica*: *la realizzazione concreta*, cit., 45, rileva che mentre la materia "legislazione elettorale" consente allo Stato una

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

tre che del potere di dettarne la disciplina regolamentare (art. 118, c. 2 e art. 117, c. 6), la nuova impalcatura apriva nuovi orizzonti alle Regioni e più ampi spazi alla differenziazione dei loro sistemi amministrativi. Questa poteva giovarsi di diversi fattori: la titolarità di una potestà legislativa comunque ampia sulle scelte organizzative, la possibilità di agire sull'assegnazione delle funzioni in via generale ai Comuni, anche attraverso la disciplina di forme associative o di collaborazione e i relativi incentivi, la previsione di controlli alternativi a quelli soppressi, l'adeguamento della finanza degli enti locali alle funzioni loro attribuite, le variabili con cui far prendere corpo alla sussidiarietà orizzontale e infine la facoltà di dare vita alle intese previste dall'art. 118, c. 3, oltre che alla differenziazione prospettata all'art. 116, c. 3, Cost[184].

Anche in questo settore la riforma ha tardato però a decollare, a causa sia della mancata adozione di idonei provvedimenti attuativi statali, compensata dalla perdurante applicazione di quelli approvati a seguito delle leggi Bassanini[185], sia dell'inerzia delle Regioni, che attendevano un intervento dal centro, con esiti ancora una volta nocivi per l'intero sistema e tendenzialmente uniformanti[186]. Almeno nel primo periodo, questa situazione ha riguardato anche il fronte organizzativo, in quanto l'assetto degli uffici e degli apparati amministra-

disciplina esaustiva e quella sugli organi di governo può necessitare una delimitazione rispetto all'autonomia statutaria, è l'espressone "funzioni fondamentali" a risultare di più difficile definizione, potendo intercettare diversi titoli di intervento.

[184] M. Cammelli, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Istituz. Feder.*, 6/2001, 1086 ss.; L. Vandelli, *Il governo locale*, Bologna 2014, 102 s. Sull'esempio della sanità, C. Mainardis, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Regioni*, 2016, 845 s., ritiene possibile e auspicabile la differenziazione dei sistemi amministrativi anche in ambiti in cui le Regioni non sono dotate di un'ampia competenza legislativa.

[185] F. Merloni, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in *Regioni*, 2005, 471 ss.

[186] F. Merloni, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Regioni*, 2011, 600, che ha parlato di un'ulteriore «occasione perduta». L'omogeneità non era assoluta in quanto già dalla fine degli anni Novanta alcune Regioni si erano distinte dalle altre per la peculiarità delle loro scelte che in talune realtà avevano ad esempio portato alla valorizzazione del livello provinciale nell'assegnazione delle funzioni, come osservano P. Bilancia, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 9 e, in relazione al periodo successivo alla riforma, C. Tubertini, *Il ruolo della Regione nei processi di razionalizzazione del sistema locale*, in *federalismi*, 5/2013, 2.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

tivi regionali sembrava conformarsi al modello statale, a sua volta sempre più appesantito[187].

Ancora una volta, quindi, era il testo dell'art. 117 a "ingarbugliare" la matassa: benché infatti la competenza sugli enti locali fosse stata suddivisa, secondo alcuni, fra lo Stato, le Regioni e gli stessi enti locali, in un modello che continuava a rimanere intermedio fra federalismo e municipalismo[188], altri ravvisavano nel dettato dell'art. 117, c. 2, p) uno dei problemi del nuovo dettato costituzionale che, riservando allo Stato la potestà esclusiva sugli enti locali, avrebbe mantenuto il «cordone ombelicale» tra i due[189].

La potestà normativa regionale di allocazione delle funzioni e di organizzazione del sistema amministrativo si è quindi trovata a fare i conti con gli interventi riformatori dello Stato che, mossi in parte dalla necessità di procedere alla definizione delle funzioni fondamentali, ben presto anche in un'ottica di contenimento della spesa, hanno ridisegnato o provato a ridisegnare il quadro dell'ordinamento locale.

A questo proposito, ripercorrendo velocemente le tappe principali – senza dare atto dei progetti volti all'approvazione della c.d. "Carta delle Autonomie" –, occorre richiamare innanzitutto la l. 131/2003, il cui art. 2 contiene una delega al Governo rimasta poi priva di attuazione e la l. 42/2009 (su cui § 6.4), che all'art. 21 esprime un primo elenco di funzioni, successivamente ripreso dal decreto di attuazione[190].

[187] Così a corollario di un'indagine sui primi testi statutari G.C. De Martin, *La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 985.

[188] R. Balduzzi, *Le autonomie locali dopo la revisione del Titolo V*, in *Quad. regionali*, 2003, 79, 86.

[189] P. Caretti, *La faticosa marcia di avvicinamento ad un assetto razionale del regionalismo italiano*, in *Regioni*, 2000, 796. Esclude la configurabilità di una competenza residuale inclusiva di tutto ciò che non rientra nell'art. 117, c. 2, inconciliabile con le esigenze di unitarietà delle autonomie locali e con la ratio stessa dell'autonomia locale riconosciuta dal Titolo V, G.C. De Martin, *La regionalizzazione dell'ordinamento degli enti locali*, in *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, cit., 31 s. Sulla disposizione, da parte delle Regioni, di un limitato ambito di manovra v. anche A. Brancasi, F. Merloni, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in *Regioni*, 2009, 41 ss., 26, secondo i quali tali enti avrebbero dovuto finanziare solo le funzioni espressive del loro indirizzo politico.

[190] D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*, che all'art. 3, per i fini specifici dello stesso decreto legislativo e fino all'intervento della legge statale di definizione, riprende l'elenco delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21 della l. 42/2009.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

A questi sono seguiti gli interventi "emergenziali" operati con i d.l. 78/2010 e 95/2012 che, negli anni della crisi, sono tornati sull'elenco delle funzioni fondamentali, non mancando di suscitare le reazioni difensive delle Regioni[191].

Il d.l. 78/2010 (art. 14, c. 27) definiva le funzioni fondamentali ai fini dell'esercizio associato, reso obbligatorio per i Comuni più piccoli, attraverso il rinvio all'elenco di cui alla l. 42/2009. Ritenuta lesiva, dalle Regioni, delle loro prerogative ex art. 117, c. 2, p), c. 3, c. 4 nonché dell'art. 118, c. 2, Cost., tale disposizione è stata assolta sulla base dell'erroneità del presupposto interpretativo posto alla base della questione, in quanto, operando il rinvio solo in via transitoria (in attesa dell'intervento di una legge statale che procedesse alla definizione delle funzioni) e per la finalità sopraricordata, essa si limitava a sopperire alla mancata attuazione della delega di cui alla l. 131/2003 (sent. 148/2012).

Il d.l. 78/2010 è poi stato modificato dal d.l. 95/2012, che all'art. 19, c. 1, a) perseguiva proprio il fine di definire in via non provvisoria le funzioni fondamentali dei Comuni. Impugnata per l'asserita lesione della potestà legislativa regionale e dell'art. 118 Cost., la disposizione è stata fatta salva in quanto rispettosa delle prerogative attribuite dalla Costituzione, per cui «allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale cui, però, anche storicamente, non sono estranee le funzioni che attengono ai servizi pubblici locali» mentre «la disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi – Stato o Regione – è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce» (sent. 22/2014). È stato però rilevato che dalle parole della Corte pare desumersi non tanto l'enucleazione del concetto di funzioni fondamentali (necessaria per determinare il legislatore competente a disciplinare le forme associative), quanto il fatto che le esigenze di coordinamento della spesa possono portare a una definizione anche ampia di tali funzioni, purché rispettosa delle garanzie fondamentali delle autonomie[192].

Nello stesso periodo si sono succeduti alcuni interventi modifica-

[191] D.l. 31 maggio 2010, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, convertito in l. 122/2010 e d.l. 6 luglio 2012, n. 95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, convertito in l. 135/2012.

[192] F. Cortese, *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell'autonomia locale*, in *Regioni*, 2014, 801.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

tivi del ruolo e delle funzioni delle Province, che hanno visto il momento più saliente nel d.l. 201/2011, incorso nella declaratoria di incostituzionalità per aver disposto «la trasformazione per decreto legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla costituzione», inserendosi in un ambito di competenza legislativa che «indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali»[193].

L'ultimo e più rilevante passaggio in materia è costituito dalla l. 56/2014, c.d. "legge Delrio"[194], elaborata come parte di un disegno unitario che aveva il proprio completamento in quella riforma costituzionale del 2016, mai entrata in vigore, che avrebbe comportato l'eliminazione dal testo costituzionale dei riferimenti alle Province[195].

La legge, che dedica le sue disposizioni a Province e Città metropolitane, «enti territoriali di area vasta», trasformandole in enti di secondo livello, nonché alle unioni di Comuni, pareva valorizzare la discrezionalità regionale, favorendo la differenziazione dei modelli, soprattutto nelle scelte di riallocazione dei compiti già spettanti alle

[193] D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito in l. 214/2011. La pronuncia è Corte cost. sent. 220/2013, a commento della quale M. Massa, *Come non si devono riformare le province*, in *Regioni*, 2013, 1168 ss., ha rilevato come la storia della Provincia sia stata spesso accompagnata da proposte di riforme o soppressione mentre F. Sanchini, *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2013, 19, ha ascritto alla Corte il merito di aver riconosciuto all'autonomia la «solidità di principio fondamentale dell'ordinamento».

[194] L. 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, su cui v. il dettagliato commento di F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano 2015.

[195] Sulle vicende storiche e politiche della Provincia fino al 2012 v. F. Fabrizzi, *La Provincia. Analisi dell'ente territoriale più discusso*, Napoli 2012; per una ricostruzione degli interventi normativi di cui è stata oggetto negli anni della crisi M. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna 2013, 92 ss.; F. Staderini, P. Caretti, P. Milazzo, *Diritto degli enti locali*, Padova 2014, 60 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Province che, pur contemplate, si sono viste notevolmente ridimensionate anche sotto il profilo funzionale[196].

La scelta sulle competenze delle Province, però, se da un lato ha favorito il potere decisionale delle Regioni, dall'altro ha teso inevitabilmente a farle subentrare alle prime nella maggior parte delle funzioni, incluse quelle di amministrazione attiva. Pur trovando una comprensibile giustificazione in ragioni di ordine pratico ed economico (come la riduzione dell'organico provinciale e delle risorse finanziarie), oltre che nel desiderio di assecondare il volere del legislatore statale, poco incline a mantenere in capo alle Province funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali[197], tale scelta ha favorito ancora una volta l'offuscamento di quel modello di Regione come ente di indirizzo, programmazione e controllo[198] cui in tante occasioni si era guardato.

Dal canto loro, le Regioni hanno impugnato diverse disposizioni della legge, lamentandone il contrasto con alcuni parametri costituzionali fra cui, per quanto qui di interesse, gli artt. 117, c. 2, p) e 118 Cost. La Corte costituzionale ha dichiarato l'infondatezza della maggior parte delle questioni sottopostele e l'intervenuta cessazione del contenzioso in relazione alle altre (sent. 50/2015).

È stata innanzitutto respinta la ricostruzione che voleva ascritta alla competenza residuale regionale, in virtù della sua mancata previsione nell'art. 117, c. 2, p), la potestà di istituire le Città metropolitane, che una serie di considerazioni, fra cui la rilevanza nazionale dell'ente e la sua menzione nell'art. 114 Cost., hanno portato a ritenere riservata allo Stato[199]. La pronuncia si è espressa con esito ana-

[196] P. Bilancia, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, cit., 10.

[197] C. Tubertini, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Regioni*, 2016, 107 s.

[198] G. Mobilio, *Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle province nel procedimento di riordino avviato dalla legge "Delrio"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2016, 12 s.

[199] Aderiscono a questo orientamento, rispettoso dell'art. 5 Cost., A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *federalismi*, 8/2015, 3, così come A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2/2015 5 s.; contra G. Serges, *L'istituzione delle Città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, in *Giur. cost.*, 2015, 472 ss., secondo cui dall'art. 114 si potrebbe ricavare tale precetto solo applicando una

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

logo sulle disposizioni concernenti l'individuazione del territorio e la forma di governo dei nuovi enti, inclusa la previsione di organi rappresentativi non direttamente elettivi e l'attribuzione agli statuti della determinazione delle modalità di organizzazione ed esercizio delle funzioni metropolitane.

Un secondo gruppo di censure concerneva le disposizioni dedicate alle Province, che la Consulta (premesso il rinvio all'elaboranda revisione costituzionale) ha ricondotto alla competenza statale di cui all'art. 117, c. 2, p) proprio come per le Città metropolitane.

Il terzo novero di questioni aveva invece ad oggetto le regole redistributive dei compiti provinciali, la cui determinazione avrebbe esulato, a detta delle ricorrenti, dalla competenza statale esclusiva sulle funzioni fondamentali, spettando alle Regioni la fissazione delle modalità e delle tempistiche per la riallocazione delle funzioni "non fondamentali", l'individuazione delle risorse connesse, «alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ed in conformità ai principi di ragionevolezza, dell'opportunità e della coerenza con i fini perseguiti, oltre che di quello del buon andamento dell'azione amministrativa e del principio di leale collaborazione a cui deve informarsi l'esercizio del potere sostitutivo», nel rispetto del potere, sempre regionale, di individuare il livello di governo più idoneo.

Ai fini di scongiurare la mancata attuazione della riforma, la legge aveva previsto la conclusione di un accordo in cui, a fronte della prospettazione dell'intervento dello Stato solo nelle aree di sua competenza esclusiva, le Regioni si sarebbero impegnate, fra le altre cose, ad adottare entro la fine di quell'anno iniziative legislative per il trasferimento delle funzioni provinciali non fondamentali[200]. Ricostruendo le disposizioni concernenti il trasferimento delle funzioni non essenziali, la Corte ha ricordato il peso fondamentale che nello stesso avrebbe rivestito l'accordo fra Stato e Regioni, la cui intervenuta stipula ha fatto dichiarare cessata la materia del contendere.

Sul quarto gruppo, concernente le unioni di comuni e il procedimento di incorporazione fra gli stessi, si tornerà al § successivo.

La sentenza in esame è stata oggetto di numerosi rilievi, alcuni dei

«presupposizione logica di natura giuridico-costituzionale», categoria inaugurata dalla Corte a partire dalla sent. 1/2013.

[200] *Accordo ai sensi del c. 91 dell'art. 1 della l. 56/2014 tra Governo e Regioni, sancito in Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, concernente l'individuazione delle funzioni di cui al c. 89 dello stesso articolo*, dell'11 settembre 2014, in *www.affariregionali.it*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

quali si sono appuntati sul fatto che essa avrebbe ricostruito in chiave riduttiva il ruolo delle Regioni sull'istituzione delle Città metropolitane, ferma però restando la possibilità per loro di incidere su aspetti significativi della disciplina dei compiti del nuovo ente così come sulla riallocazione delle funzioni provinciali[201].

Nella successiva fase di attuazione, condizionate dalla riduzione di trasferimenti e organici a Città metropolitane e Province disposta dalla di poco successiva legge di stabilità 2015[202], in un primo momento le Regioni hanno intrapreso strade diverse: alcune hanno provveduto immediatamente con un riordino organico; altre hanno approvato riforme parziali in attesa di specifiche normative di settore; altre ancora sono intervenute inizialmente a livello di principio e successivamente nel merito[203].

In generale, dalla loro normativa si riscontra una tendenza alla regionalizzazione delle funzioni, ma si possono distinguere realtà in cui questa è molto accentuata, altre in cui è accompagnata dal riconoscimento di alcune prerogative ai Comuni e alle stesse Province, altre ancora in cui le funzioni sono invece più equamente distribuite, pur con soluzioni differenziate, fra tutti i livelli di governo[204]. Elementi di difformità si riscontrano anche nella configurazione delle Città metropolitane cui in talune realtà sono riconosciute prerogative inferiori a quelle che prima svolgevano le corrispondenti Province (Puglia, Lazio, Campania, Calabria), in altre sono mantenute le stesse (Liguria, Lombardia, Veneto)[205].

Un primo bilancio su questa disciplina ha portato a concludere che gli enti infrastatuali non avrebbero saputo cogliere le opportunità offerte loro dalla legge Delrio di «costruire sistemi di governo

[201] G. Mobilio, *Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle province nel procedimento di riordino avviato dalla legge "Delrio"*, cit., 2.

[202] L. 23 dicembre 2014, n. 190, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*; F. Pizzetti, *Il bisogno di Regioni più forti*, in *Regioni*, 2015, 561 ss., che precisa come i tagli fossero però compensati da interventi volti ad aiutare le Regioni.

[203] S. Neri, *Rassegna sullo stato d'attuazione della legge 7 aprile 2015, n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*, in *federalismi*, 11/2015.

[204] V. Casamassima, *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale del 2016*, in *Rivista AIC*, 4/2018, 550 ss.

[205] G. Mobilio, *Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle province nel procedimento di riordino avviato dalla legge "Delrio"*, cit., 6 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

locale differenziati, coerenti con le specificità territoriali». Tranne alcune eccezioni, essi non si sarebbero infatti rivelati all'altezza delle aspettative, che imponevano la rapida riallocazione di funzioni e risorse umane, finanziarie e strumentali, continuando a confermare di sé l'immagine di «enti, governati da classi politiche regionali fragili e in parte poco collegate con le rispettive comunità», gravate da «compiti e pesi di grande rilievo»[206].

Pur non riportandosi, in questa sede, gli esiti di un esame analitico della normativa in materia, con un giudizio più benevolo si può constatare come, pur negli angusti spazi non occupati dalla compulsiva successione della normativa statale, le scelte delle Regioni non siano caratterizzate da un approccio totalmente uniforme, a riprova della volontà di adattare le scelte di sistema alle peculiarità del territorio e alle sensibilità della sua classe politica, nel perseguimento di un indirizzo politico proprio.

5.3. *La disciplina delle forme associative e il potere sostitutivo*

La vicenda giurisprudenziale relativa alla legge Delrio chiama in causa anche uno degli aspetti su cui le Regioni hanno forse potuto esercitare più liberamente, almeno nel primo periodo, la loro competenza sul sistema locale, quello delle forme associative fra gli enti minori, che le vede operative sin dagli anni Settanta.

Se nei primi anni la giurisprudenza post riforma non ha avuto esitazioni nel riconoscere loro la competenza nel settore[207], con particolare riferimento alle comunità montane, in un secondo momento anche in tale ambito la discrezionalità degli enti territoriali è stata ridimensionata alla luce delle esigenze di riduzione della spesa.

Meritevole di nota in proposito è la sent. 237/2009 che, pur caducando parte della legislazione statale impugnata, in quanto eccessivamente dettagliata, affermava lo "sdoppiamento" fra la materia in oggetto, di potestà residuale regionale e il coordinamento della finanza pubblica, di spettanza statale, abbinando il criterio della prevalenza[208] all'utilizzo finalistico del coordinamento, con conseguenze inevitabilmente pregiudizievoli non solo sull'autonomia di spesa, ma

[206] F. Pizzetti, *Il bisogno di Regioni più forti*, cit., 560, 564 s.

[207] V. esemplificativamente Corte cost. 244 e 456/2005.

[208] G. Di Cosimo, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Forum Quad. cost.*, 2010.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

anche su quella organizzativa regionale[209]. Di fatto, la venuta meno dei finanziamenti dello Stato e il conseguente passaggio alle Regioni dell'onere di sostenere i costi, hanno portato in alcuni casi alla soppressione delle Comunità stesse[210].

Successivamente, a buon diritto criticate sono state sul punto le conclusioni della sopracitata sent. 22/2014, che ha ricondotto nella competenza statale la disciplina posta dal d.l. 95/2012 e relativa all'obbligo di gestione associata per la quasi totalità delle funzioni fondamentali, mediante unioni di Comuni o convenzioni, non in virtù dell'art. 117, c. 2, p), dal momento che le comunità montane non rientrano nell'elenco di cui all'art. 114 Cost. (oltre che in quello di cui alla stessa lettera p), ma in virtù dei principi di coordinamento della finanza pubblica, la cui portata pervasiva della legislazione regionale, accennata al paragrafo precedente, ha ricevuto così un'ulteriore conferma[211].

Nello stesso senso è andata la sent. 50/2015 che su unioni di comuni e procedimento di incorporazione fra gli stessi ha respinto sia le censure che avevano come parametri gli artt. 133, c. 2 e 123, c. 1, Cost., sia quelle che richiamavano nuovamente l'art. 117, c. 4, rite-

[209] M. Belletti, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in *IssIrfa*, 2013, 14. Della pronuncia viene messo in rilievo il tentativo di dare ragione, seppur apparentemente, sia allo Stato, sia alle Regioni, F. Rinaldi, *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla. La sent. 237/2009 della Corte costituzionale in tema di comunità montane*, in *Forum Quad. cost.*, 23.10.2009 e l'ambiguo utilizzo di «principi fondamentali solo in senso formale», A. Sterpa, *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, in *federalismi*, 17/2009, 5 ss. Prospettano invece una ricostruzione della pronuncia che vede inserite le comunità montane in una cornice legislativa unitaria, ai sensi dell'art. 117, c. 2, p), G.C. De Martin, M. Di Folco, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2009, 2970 ss. Di tenore analogo anche Corte cost. sent. 326/2010.

[210] V. anche P. Morbioli, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento degli enti locali*, in *Istituz. Feder.*, 1/2011, 164 ss.; M. Della Morte, M.A. Gliatta, *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Regioni*, 2017, 1273, rilevano però come in alcune realtà gli adempimenti burocratici abbiano reso difficoltoso procedere alla soppressione delle Comunità montane.

[211] Pone l'accento sulla contraddittorietà insita nel negare che la materia in questione vada individuata nelle «funzioni fondamentali» F. Pizzolato, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 572 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

nendo che le fattispecie in esame non si risolvessero nella creazione di un nuovo ente, materia di competenza residuale regionale, ma, rispettivamente, in «forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni» e in una «vicenda relativa, comunque, all'ente territoriale Comune», cadendo così nell'ambito di operatività dell'art. 117, c. 2, Cost. e riflettendo anche, nel primo caso, alcuni principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. È stato messo in luce che il carattere semplicistico di questa ricostruzione, che elude il tentativo di chiamare in causa specifici titoli competenziali di spettanza statale per dilatarne l'operatività, pare riportare drasticamente la realtà alla situazione precedente la riforma del 2001[212], trovando piuttosto copertura normativa nel testo della riforma costituzionale allora in corso di discussione[213] e rispondendo, come altri passi della decisione, a esigenze di tipo efficientistico[214].

I condizionamenti della normativa statale hanno indotto i legislatori regionali a intervenire a propria volta sulla disciplina delle forme associative e delle unioni o fusioni fra Comuni[215].

Nel complesso, anche in riferimento all'esercizio delle funzioni amministrative, uno degli ostacoli al funzionamento del sistema continua a essere ravvisato nella mancanza di opportune sedi di concertazione e raccordo che, non trovando in una seconda Camera espressiva delle autonomie territoriali il suo sbocco naturale, si acconten-

[212] E. Carloni, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 162. Rileva invece la laconicità dell'intera pronuncia M. Vandelli, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, 2015, 393 ss.

[213] Così M. De Donno, in A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi e M. De Donno, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi*, 7/2015, 22 e A. Sterpa, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *federalismi*, 8/2015, 11.

[214] G.M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neocentralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi*, 7/2015, 12.

[215] Lo rilevano in relazione ad alcune Regioni A. Morelli, A. Iacoviello, *Le recenti riforme in Basilicata: il nuovo Statuto regionale e la legislazione in materia di enti locali*; A. Morelli, M. Romeo, *Proposte di riforma dello Statuto regionale e novità legislative in Calabria*; M. Belletti, C. Drigo, *La Regione Emilia-Romagna tra assenza dal contenzioso costituzionale e instaurazione di pratiche collaborative e dialogiche*; A. Poggi, A. Jannelli, *Brevi note sull'attività politica e giuridica della Regione Piemonte dalla riforma costituzionale del 2001 ad oggi*, tutti in *Regioni*, 2017, rispettivamente 1298; 1306 s.; 1221; 1159.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

tano delle Conferenze (cui pur si riconosce di aver «svolto il ruolo, rilevante, di unificazione delle sedi di raccordo prima disperse, consentendo così un migliore confronto tra gli indirizzi politici rispettivi dello Stato e dei diversi livelli di autonomia territoriale») e degli strumenti di leale collaborazione[216].

Come già accennato, ancora una volta determinante è poi risultato l'apporto della Corte costituzionale che, dopo aver riconosciuto, con la sent. 303/2003, al federalismo amministrativo «una sorta di forza trainante»[217] su quello legislativo, introducendo nei suoi ingranaggi il già menzionato limite della chiamata in sussidiarietà, ha caratterizzato la propria giurisprudenza in senso sostanzialmente centralistico, privilegiando il ruolo dello Stato, più idoneo a soddisfare le esigenze unitarie, e sacrificando quello delle Regioni[218].

[216] F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., 833, 845 ss. Sottolineano tale carenza, *ex plurimis*, M. Cammelli, *I raccordi fra i livelli istituzionali*, in *Istituz. Feder.*, 2001, 1100; sulla Conferenza Stato-Regioni, v. I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo» sommerso*, in *Regioni*, 2000, 853 ss. e, sui progetti e le tappe che hanno portato alla sua istituzione, P.A. Capotosti, Voce *Regione*, in *Enc. Giur.* Treccani, XXX, 1991, 1 ss.; sul funzionamento delle Conferenze, nei primi anni dopo la riforma, R. Bin, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di* multilevel government, in *Istituz. Feder.*, 2007, 689 ss.; S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Istituz. Feder.*, 2007, 103 ss.; G. Carpani, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *federalismi*, 19/2009; C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituz. Feder.*, 2010, 93, ss. Propone di affiancare a tali strumenti la messa in campo della Commissione prevista all'art. 11 della l.cost. 3/2001 M.G. Rodomonte, *Dopo il referendum costituzionale: quali accordi tra lo Stato e le Regioni? "La perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari" e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *federalismi*, 2/2018. Si chiede se, in seno all'esecutivo, non sarebbe più opportuno affidare gli "Affari regionali" a un Ministro con portafoglio E. Gianfrancesco, *La riorganizzazione territoriale: un* puzzle *anche per il costituzionalista*, in *federalismi*, 2/2019, 11.

[217] P.M. Vipiana, *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, in *Istituz. Feder.*, 2/2011, 405 ss., rilevava che in mancanza di disposizioni che assegnassero la competenza ad altri livelli territoriali, i giudici amministrativi hanno teso, almeno nel primo decennio, a riconoscere le funzioni al Comune, in sintonia con l'art. 118 Cost.

[218] Sul concetto di «esigenze unitarie» nella prima giurisprudenza della Corte, C. Padula, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *federalismi*, 14/2006. Sul fatto che la sussidiarietà non debba essere intesa come funzionalizzata al decentramento dello Stato, L. Franzese, *Sussidiarietà vs decentramento*, in *federalismi*, 10/2013, 2.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Il disegno delineato dall'art. 118 Cost. e, secondo taluni, anche dall'art. 117[219], viene completato dall'art. 120, che accorda al Governo la facoltà di sostituirsi agli enti territoriali, in casi tassativamente previsti, a tutela di «fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza e legalità, che potrebbero essere pretermesse in danno dell'unità e della coerenza complessiva dell'ordinamento giuridico»[220]. Tale prerogativa avrebbe dovuto svolgere la funzione di elemento unificante in un sistema che pareva voler valorizzare le autonomie locali non solo dal punto di vista della quantità, ma anche della qualità delle funzioni loro assegnate, a tutela di quegli interessi che superano i confini regionali e di cui lo Stato continua a rispondere davanti ai cittadini, potendo intervenire anche in ambiti estranei alla sua competenza[221].

Previsto già antecedentemente alla revisione costituzionale dalle leggi, il potere sostitutivo è stato esteso dalla giurisprudenza costituzionale oltre alle ipotesi previste dagli artt. 120, c. 2 e 117, c. 5, Cost. (dedicato al mancato adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea), sulla base del combinato disposto degli artt. 117 e 118[222]. Come già avveniva prima della riforma, la Corte ha considerato legittima anche la previsione di forme di potere sostitutivo regionale, purché limitato a specifici settori e nel rispetto di precisi limiti[223].

[219] Sulla problematica estensione dell'istituto alla sfera legislativa *ex plurimis* G. De Luca, *L'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 Cost.: tra "stato d'eccezione organizzativa" e strumento per fisiologica "chiusura" del sistema*, in *federalismi*, 10/2007, 20 ss.

[220] A. Demichele, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Istituz. Feder.*, 2008, 634.

[221] P. Nicosia, *Il principio autonomista*, in *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura, A. Morelli, Milano 2015, 456 s. La Corte costituzionale ha ritenuto attivabile il potere in caso di «emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi a interessi essenziali della Repubblica», sent. 43/2004.

[222] A. Demichele, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, cit., 631.

[223] Corte cost. sent. 43/2004, da cui secondo F. Merloni, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Regioni*, 2004, 1078, si deduce comunque l'impossibilità di configurare un potere regionale sostitutivo generale e straordinario come quello dello Stato.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

6. *La perdurante visione riduttiva dell'autonomia finanziaria*

6.1. *La portata innovativa dell'art. 119 Cost. post riforma*

Come ben emerso negli studi relativi al primo ventennio di vita delle Regioni (cap. 1), il decollo di una vera forma di autonomia necessitava il completamento sul versante finanziario, elemento determinante, secondo Mortati, nella definizione dei territori regionali, risultando la compatibilità «con le esigenze dell'autonomia finanziaria» uno dei fattori che poteva rendere «territorialmente "ottimale"» una Regione[224], le cui scelte e, di conseguenza, il cui perseguimento dell'indirizzo politico venivano inevitabilmente condizionati dal mantenimento in capo allo Stato della leva dei rapporti economici.

Il conferimento di una maggiore autonomia nel settore avrebbe però rappresentato un salto logico e culturale non indifferente, essendosi l'esperienza del nostro sistema regionale caratterizzata per l'adozione di un modello di «deresponsabilizzazione finanziaria», con l'assenza di «amministratori che abbiano una nozione di assetti in cui una decisione di spesa deve sempre e necessariamente essere associata ad una decisione di prelievo»[225].

Anticipata in parte per via legislativa dalla necessità di dare seguito al nuovo assetto competenziale introdotto dalle riforme Bassanini[226], la riforma costituzionale del 2001 è sembrata innovare significativamente anche su questo aspetto, lasciando intravvedere nell'autentica disponibilità dell'autonomia finanziaria la possibilità per la Regione di «finalmente realizzarsi come *soggetto politico*, capace d'interpretare i bisogni della comunità corrispondente, e di tradurli in indirizzi e programmi destinati ad attuarsi nel rispetto dell'unità giuridica e del-

[224] Lo ricorda L. Melica, *Ripensare le autonomie nell'ottica del federalismo fiscale: la meritocrazia degli amministratori locali e la "dimensione territoriale ottimale"*, in *Forum Quad. cost.*, 2011.

[225] Così, alla vigilia della stagione riformista degli anni Novanta, G. Cerea, *Gli assetti finanziari delle regioni alla luce di possibili riforme costituzionali*, in *Regioni e Governo locale*, 3/1993, 606.

[226] Sul processo di individuazione delle risorse reso necessario dalle leggi Bassanini, v. S. Bilardo, *Il costo delle funzioni conferite alle Regioni*, in *Istituz. Feder.*, 2001, 888 ss. Il principale strumento attraverso cui si era tentato di realizzare il "federalismo fiscale" è il d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, *Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133*. Sull'evoluzione dottrinaria del concetto e della sua applicazione nel nostro Paese, G. Pola, *Federalismo fiscale, oggi*, in *Istituz. Feder.*, 2004, 1063 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

l'unità economica del Paese, ma anche stabilendo collaborazioni e raccordi con altre Regioni»[227].

Due sono parsi i principali profili di innovazione introdotti dal nuovo testo dell'art. 119 Cost.: il riconoscimento dell'autonomia di entrata, accanto a quella di spesa e l'equiparazione degli enti locali alle Regioni nel riconoscimento dell'autonomia stessa[228].

Tutto il disegno sotteso al nuovo articolo andava verso la responsabilizzazione degli enti, tenuti, ai sensi del c. 4, a far fronte alle loro funzioni con risorse proprie, non senza riservare la dovuta attenzione ai meccanismi di solidarietà e perequazione previsti ai c. 3 e 5[229].

Sia la prassi, sia la giurisprudenza della Corte non hanno tardato però nel far emergere i limiti della portata innovativa del nuovo dettato costituzionale, cui corrispondeva un sistema privo di un livello significativo di autonomia in quanto ancora basato «sul criterio della "concessione", piuttosto che su quello della situazione giuridica soggettiva tutelata e azionabile *ex se* dinanzi alla Corte costituzionale», davanti alla quale Stato e Regioni, con riferimento all'art. 119 Cost., continuavano a non trovarsi in una situazione paritaria[230].

6.2. *L'autonomia di entrata*

Per quanto concerne le entrate, la principale risorsa degli enti territoriali veniva individuata nei tributi[231], con particolare riferimento a quelli propri, che «più di ogni altra componente sono in grado di

[227] M. Scudiero, *La nuova Regione. Un disegno da completare*, in *federalismi*, 6/2005, 4.

[228] La garanzia dell'autonomia finanziaria di tutte le istituzioni territoriali veniva anzi ritenuta il «nocciolo duro» dell'art. 119 Cost. da F. Bassanini, G. Macciotta, *Oggetto e finalità della legge (Commento all'art. 2)*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, Roma 2009, 25.

[229] Secondo F. Covino, *L'autonomia finanziaria*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., 198, il c. 5, in particolare, avrebbe il merito di congiungere le due istanze, pluralistica e progressiva, presenti in Costituzione mentre secondo G. Muraro, *Federalismo e solidarietà*, in *Quad. regionali*, 2008, 55, in Italia si parla di federalismo solidale, aggiungendosi appunto la solidarietà al binomio "autonomia-responsabilità" che è tipico del federalismo.

[230] M. Bertolissi, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Regioni*, 2004, 450.

[231] G. Nori, *Il federalismo fiscale secondo la legge n.42/2009: alcune osservazioni*, in *Forum Quad. cost.*, 2012, 1.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

garantire una vera ed autentica autonomia finanziaria agli enti territoriali»[232].

Pur non ponendosi in contrasto con l'art. 23 Cost. in quanto, nella riserva di legge ivi prevista, può ritenersi inclusa la fonte primaria delle Regioni[233], la loro potestà impositiva si è trovata però ben presto inibita dalle pronunce della Corte costituzionale.

Se in un primo momento la Consulta ha giustificato la declaratoria d'incostituzionalità di disposizioni regionali istitutive di nuovi tributi ricorrendo a pretesti differenti, quali la natura non propria degli stessi[234], poco dopo essa ha consolidato tale orientamento imponendo la necessità del previo intervento della legge di coordinamento della finanza pubblica, i cui principi, al contrario di quanto avveniva nelle altre materie di potestà concorrente, non potevano essere nel frattempo desunti dalla normativa vigente[235].

Tale orientamento giurisprudenziale ha ricevuto il plauso di chi, pur riconoscendone l'effetto preclusivo per l'esercizio della potestà impositiva regionale, gli ha riconosciuto il merito di aver preservato da eventuali compromissioni il «modello complessivo»[236].

[232] A. Catelani, *Nuova legislatura e riforma delle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 2/2013, 2.

[233] E. Jorio, *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, in *federalismi*, 14/2007, 5 s., che sottolineava anche l'opportunità di adattare le disposizioni dei nuovi statuti alle previsioni costituzionali sull'autonomia finanziaria, Id., *Gli Statuti delle Regioni e il novellato art. 119 Cost.*, in *federalismi*, 17/2008, 11 s.

[234] Corte cost. sent. 296, 297 e 311/2003, in cui secondo R. Di Maria, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti e limiti*, Torino 2013, 90, la Corte ha dato prova di essere «arroccata in una interpretazione rigidamente formalistica del concetto di "tributo proprio regionale"».

[235] A inaugurare tale filone giurisprudenziale è stata Corte cost. sent. 37/2004, su cui A. Brancasi, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Regioni*, 2004, 455 ss.; M. Gorlani *L'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Forum Quad. cost.*, 2005.

[236] A. Brancasi, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 874. A parziale contraddizione di questa linea giurisprudenziale che "congelava" l'autonomia impositiva regionale, M. Barbero, *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme*, in *AIC*, 2005, ricordava quella che, nel primo periodo, aveva avallato la riduzione di trasferimenti vincolati dallo Stato, alcuni dei quali, in mancanza della previsione di entrate di diverso tipo, hanno continuato a essere fatti salvi dalla Corte, come rammenta P. Passaglia, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 119 Cost.*, in *Foro it.*, 2010, vol. CXXXIII, 14, in una tendenza che, secondo M. De Nes, *Fondi statali vincolati in materie regionali: una giurisprudenza (im)prevedibile*, in *Giur. cost.*, 2014, 1978 ss., è proseguita negli anni in modo oscillante.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Dall'altro lato, però, non si è mancato di rilevare che l'inibizione della possibilità di istituire tributi propri tende a ridimensionare il senso di responsabilità dei governanti degli enti territoriali, che, disponendo di fondi assegnati dallo Stato, risultano meno condizionati – rispetto al caso in cui siano loro a deliberare il prelievo diretto dalla collettività locale – dal timore di pagare nelle successive tornate elettorali il prezzo di una gestione finanziaria poco virtuosa[237].

A fronte quindi della difficoltà di aumentare il numero di tributi propri caratterizzati da vasta base imponibile e forti potenzialità di entrata[238], le Regioni possono fare leva sulla compartecipazione ai tributi statali, da cui deriva la maggior parte delle loro entrate. Se sui gettiti di tributi erariali come l'IVA non hanno un potere di intervento e sulle addizionali a tributi erariali, come l'IRPEF, hanno una limitata possibilità di incidere, esse godono di una maggiore libertà di manovra sui tributi istituiti dallo Stato, come l'IRAP, di cui ricevono il gettito[239]. La legislazione di attuazione dell'art. 119 (e, nello specifico, la l. 42/2009 e il d.lgs. 68/2011, su cui v. *infra*, § 6.4) ha mostrato maggiori aperture sulla categoria dei tributi propri ma, in generale, la normativa degli ultimi anni ha inciso in senso restrittivo sull'ambito di manovra del prelievo tributario da parte degli enti territoriali.

Un altro modo in cui le Regioni avrebbero potuto far valere in modo più incisivo le loro prerogative, nell'espressione di un indirizzo politico, sarebbe stato l'esercizio di una funzione di intermediazione della potestà impositiva degli enti locali, che è stata però ben presto esclusa in termini netti dalla Consulta (Corte cost. sent. 37/2004).

Come per altri ambiti che avrebbero dovuto essere innovati dalle modifiche del nuovo Titolo V, anche sul fronte dell'autonomia di entrata l'impressione generale era che la situazione continuasse a presentare molte analogie con quella degli anni Novanta. Una parziale

[237] A. Catelani, *Nuova legislatura e riforma delle autonomie territoriali*, cit., 3 s. Sulla stessa linea L. Antonini, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 2, reputa ancora adatta a descrivere la situazione del Paese l'espressione, utilizzata da D'Atena, «*representation without taxation*», da cui consegue per le Regioni la perdita di legittimazione democratica.

[238] G. Brosio, S. Piperno, *Le Regioni come livello "meso" di governo: implicazioni per il federalismo fiscale*, in *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, cit., 233 s.

[239] A. Pin, *Le politiche tributarie regionali: una dimostrazione d'inventiva in spazi angusti*, in *Regioni*, 2005, 902 s.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

eccezione era costituita dall'opinione favorevole di chi, a pochi anni dalla revisione, riteneva che le Regioni avessero comunque sfruttato l'opportunità di dare vita, negli angusti margini di movimento loro riservati, a modelli impositivi differenziati, rispondenti alle necessità del tessuto economico e sociale di riferimento[240].

6.3. *L'autonomia di spesa, nelle maglie della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica*

Dal punto di vista finanziario l'esercizio della forma di autonomia più ampia si registra quindi sul fronte della spesa, in cui le scelte regionali sono tenute al rispetto dei principi fondamentali posti dallo Stato nella materia di competenza concorrente «coordinamento della finanza pubblica», che la versione dell'art. 117, c. 3 antecedente al 2012 prevedeva in endiadi con l'«armonizzazione dei bilanci pubblici».

Come già detto, il coordinamento della finanza pubblica – la fissazione delle cui regole ha tendenzialmente contemplato un coinvolgimento molto debole delle Regioni[241] – si è rivelato sin dall'inizio uno dei titoli del nuovo catalogo che più ha animato il contenzioso costituzionale, alimentato da regole statali che parevano assumere il carattere di dettaglio ovvero da disposizioni regionali accusate di invadere l'area dei principi.

Sin dai primi anni l'interpretazione del Giudice delle leggi è andata nel senso di attribuire a quest'espressione un significato più ampio di quello proprio di una materia, sostenendo che essa identificasse una funzione, volta a preservare "obiettivi nazionali", di riequilibrio o risanamento della finanza pubblica, di rispetto del Patto di Stabilità interno, talvolta dei vincoli europei, in generale e del Patto di Stabilità, in particolare, ampliandone così l'ambito di operatività.

Quanto ai principi fondamentali, la giurisprudenza costituzionale

[240] A. Pin, *Le politiche tributarie regionali: una dimostrazione d'inventiva in spazi angusti*, cit., 905 s.; 912 ss.; 925, che menziona il perseguimento, da parte dei legislatori regionali soprattutto attraverso l'IRAP, del fine di andare incontro alle esigenze della popolazione, ad esempio agevolando gli enti del Terzo settore, con particolare riferimento alle ONLUS, oppure zone territoriali particolarmente disagiate oppure ancora le attività produttive, soprattutto se di recente avvio o afferenti a settori in crisi o impegnate in processi di modernizzazione.

[241] K. Nikifarava, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, in *Istituz. Feder.*, 2006, 763.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

si è soffermata sia sulla fissazione dei limiti, sia sull'identificazione delle misure che si potevano considerare ammesse. Sul primo aspetto la Corte ha stabilito che le leggi statali devono porre un tetto complessivo alla spesa, essendo loro preclusa la fissazione di vincoli puntuali sulla destinazione delle risorse o l'imposizione di strumenti o modalità con cui conseguire l'obiettivo, essendo inoltre tenute a disporre solo interventi limitati nel tempo e proporzionati al fine che perseguono. Quanto alle "misure" consentite, l'elenco ha conosciuto, negli anni, una notevole espansione dalla quale sono rimasti esclusi gli interventi volti alla fissazione di limiti puntuali a singole voci di spesa[242].

Con l'arrivo della crisi economica il ricorso al parametro del coordinamento è aumentato e se ne è amplificato l'impiego da parte della Consulta, grazie al frequente ricorso al criterio della prevalenza ovvero all'attribuzione di una lettura non solo funzionale, ma anche trasversale, che ha consentito incursioni di campo in ambiti di potestà concorrente o residuale regionale. L'interpretazione è divenuta più tollerante (e quindi più favorevole alle ragioni del centro) anche sui principi fondamentali, di cui si è ammesso talvolta il carattere dettagliato, in una visione complessiva che ha assimilato il coordinamento a una materia di competenza esclusiva statale[243].

A partire dal 2015 l'indirizzo centralistico della giurisprudenza è parso conoscere una parziale attenuazione, data da una maggiore attenzione alla richiesta dell'accordo e del rispetto dei principi di proporzionalità e virtuosità[244]. Tale tendenza è particolarmente evidente nella sent. 65/2016, in cui non solo si ribadisce la necessità della proporzionalità dell'intervento, ma vengono posti ulteriori punti fermi a presidio dell'autonomia, che vedono il legislatore statale permettere l'adozione di misure alternative di contenimento della spesa corrente da parte delle Regioni, purché produttive di risparmi non inferiori a quelli imposti dalla normativa statale[245].

[242] Sul punto sia consentito rinviare a T. Cerruti, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *federalismi*, 20/2013, 25 ss. e alla giurisprudenza ivi richiamata.

[243] F. Gallo, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 2, che menziona a titolo esemplificativo Corte cost. sent. 64/2016, 79 e 44/2014, 182/2011.

[244] F. Gallo, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica*, cit., 3.

[245] In proposito v. *amplius* M. Belletti, *Quale ruolo istituzionale per Regioni e Unione europea a rischio di crisi di identità?*, in *Diritti regionali*, 1/2018, 26 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

6.4. *La legge di attuazione dell'art. 119 Cost.*

Come è emerso in riferimento al potere sia di entrata, sia di spesa e come la stessa Corte cost. non ha mancato di sottolineare, anche l'effettiva messa a regime dell'art. 119 necessitava però di una disciplina di attuazione[246], alla cui assenza sopperivano, seppur in forma limitata, disposizioni contenute nelle leggi finanziarie o nella legislazione d'urgenza.

La mancanza di tale atto avrebbe anzi concorso alla connotazione in senso centralista della giurisprudenza costituzionale, ertasi a garante di «quelle imprescindibili istanze di unità» e di «quella fondamentale funzione di coordinamento», anche a scapito dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali[247], che sarebbe spettata alla legge.

I propositi attuativi dell'art. 119 Cost. hanno visto la luce nel 2009, con l'approvazione della legge delega 42, a cui hanno fatto seguito, negli anni successivi, i relativi decreti delegati[248].

[246] Corte cost. sent. 370/2003, come messo in luce da F. Covino, *La Corte ricerca un bilanciamento tra unità del sistema e autonomia finanziaria regionale*, in *Giur. it.*, 2005, 1.

[247] G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 4.

[248] Le deleghe della l. 42/2009 hanno trovato attuazione nei d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42;* 17 settembre 2010, n. 156, *Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale*; 26 novembre 2010, n. 216, *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*; 14 marzo 2011, n. 23, *Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale;* 6 maggio 2011, n. 68, *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario;* 31 maggio 2011, n. 88, *Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42*; 23 giugno 2011, n. 118, *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*; 6 settembre 2011, n. 149, *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*; 18 aprile 2012, n. 61, *Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale*; 26 aprile 2013, n. 51, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale*; 10 ago-

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

La legge, salutata da alcuni con entusiasmo[249], era costruita intorno a due «principi chiave»: il superamento, nella determinazione delle necessità finanziarie delle autonomie, del criterio della spesa storica a favore di quello dei costi e fabbisogni standard e la responsabilità, che mira alla massima rispondenza possibile fra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa[250].

Quanto al primo principio, sin dalle prime versioni dei progetti è però emerso che solo l'esatta definizione dei LEP, intorno ai quali il sistema prefigurato dalla l. 42 era stato costruito, prevedendone il finanziamento integrale in taluni settori cruciali, avrebbe permesso la delimitazione dei fabbisogni sulla base di costi standard[251]. La perdurante mancata definizione, almeno in alcuni settori, dei livelli essenziali (sull'assistenza sociale, v. cap. 5, § 7), unita all'incertezza sull'individuazione delle funzioni fondamentali (v. § 5.2), ha frapposto però non pochi ostacoli al passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard[252]. La stessa legge delega avrebbe poi introdotto delle differenziazioni, chiedendo di considerare congiun-

sto 2014, n. 126, *Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*.

[249] Le ha attribuito il carattere «di pietra miliare, o di *corner stone*, di una trasformazione sostanziale della nostra Repubblica» F. Pizzetti, *A dieci anni dalla riforma del titolo V: perché il federalismo per l'Italia*, in *Regioni*, 2010, 1014; ritiene che, soprattutto all'art. 1, essa offra una valida sintesi fra il desiderio di mantenere le imposte sul territorio in cui sono riscosse e la tutela di principi cardine come l'unitarietà e la solidarietà M. Cavino, *Stato regionale e federalismi*, in *Quali prospettive per il federalismo fiscale? L'attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e valutazione dei contenuti*, a cura di G. Campanelli, Torino 2011, 31.

[250] P. Carrozza, *La legge sul federalismo fiscale: delega in bianco o principi-decalogo per una laboriosa trattativa?*, in *Foro it.*, 2010, vol. CXXXIII, 4 ss.

[251] Così R. Bin, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Istituz. Feder.*, 2008, 526 ss., che metteva in dubbio il carattere federale di tale processo, in quanto esso muoveva dall'identificazione delle funzioni delle autonomie e non, come sarebbe stato più rispondente al dettato del nuovo Titolo V, di quelle dello Stato. A valle dell'esame del testo della legge e della tipologia di definizione che i livelli essenziali avevano incontrato fino a quel momento nei settori da essa indicati, A. Poggi, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni (Commento agli articoli 2, 7, 8, 9, 10 e 20)*, in *Federalismo fiscale*, cit., 110 s., riteneva che la realizzabilità di tutto il progetto fosse subordinata a una chiara e omogenea definizione dei LEP.

[252] A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4/2017, 20.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

tamente il criterio del tipo di spesa con quelli del tipo di funzione e della natura del finanziamento[253].

Anche sul principio di responsabilità è stata però messa in dubbio, sin dalle fasi della sua elaborazione, l'idoneità della legge a condurre all'effettiva "emancipazione" dei governi locali, che, privi del controllo sulla leva fiscale, hanno continuato a vedere nel ruolo riparatore dello Stato lo scudo verso una scarsa responsabilizzazione nei confronti dei propri elettori[254].

La legge è inoltre stata ritenuta suscettibile di interpretazioni differenziate, in quanto trasferiva il compito di definire diversi aspetti importanti sui decreti legislativi di attuazione[255]. Dal canto loro i decreti delegati hanno consolidato la tendenza a mantenere il rapporto triangolare fra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, senza così valorizzare le disposizioni del nuovo art. 119 sulla potestà regionale in materia fiscale e sull'autonomia di entrata e di spesa[256].

La di poco successiva l. 196/2009 è intervenuta sulla l. 42/2009 nel senso di coordinare il processo di armonizzazione contabile degli enti territoriali con quello dello Stato, toccando un aspetto giudicato fra i più meritevoli della riforma del 2009, quello di aver ridotto le differenze nei sistemi contabili delle diverse amministrazioni[257].

[253] S. Staiano, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *federalismi*, 17/2012, 15, che menziona la distinzione, operata dalla legge, delle spese fondamentali da quelle per altre funzioni e da quelle finanziate con contributi speciali, con risorse derivanti dall'Unione europea o cofinanziate con fonti nazionali, su cui anche G. D'Auria, *L'"amministrazione" del federalismo fiscale*, in *Foro it.*, 2010, vol. CXXXIII, 23 ss.

[254] M. Vanni, *Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato*, in *Istituz. Feder.*, 2008, 531 ss.; ritiene indefiniti alcuni contenuti della delega anche G. Campanelli, *I profili costituzionali del federalismo fiscale*, in *Foro it.*, 2010, vol. CXXXIII, 9 ss. Su alcuni dibattiti che hanno preceduto l'approvazione della legge, con particolare riferimento al ruolo delle Regioni, v. *amplius* B. Pierozzi, *Il federalismo fiscale in Italia evoluzione e prospettive. Realizzazioni - discussioni - proposte*, in *federalismi*, 15/2008.

[255] E. Buglione, *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *federalismi*, 10/2010, 10.

[256] Sullo schema dei decreti S. Civitarese Matteucci, *Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie*, in *Istituz. Feder.*, 2010, 87. Sulle differenze in termini di risorse e di spesa fra le Regioni italiane, negli anni della riforma, B. Baldi, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in *Istituz. Feder.*, 2010, 495 ss.

[257] L. 31 dicembre 2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica*; L. Antonini, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 3.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Com'è noto, però, la fase di implementazione delle innovazioni introdotte nel 2009 ha coinciso con i momenti più critici della crisi economica che ha colpito molti Paesi fra cui l'Italia, rendendo necessaria o comunque opportuna l'adozione di misure che non solo non sono andate nel senso di rendere operative le novità introdotte dalla normativa sul c.d. federalismo fiscale[258], ma hanno anzi portato, come più volte affermato nelle pagine precedenti, a un forte riaccentramento di competenze e funzioni in mano allo Stato, sotto il pretesto dell'esigenza di far fronte all'emergenza finanziaria (si pensi emblematicamente al già citato uso del parametro del coordinamento della finanza pubblica nell'esercizio della potestà legislativa). Tale situazione ha visto anche affermarsi quella logica di tagli lineari a Regioni ed Enti locali, che potrebbe essere validamente arginata proprio con il completamento del sistema basato su costi e fabbisogni standard e il processo di razionalizzazione della spesa pubblica che ne discenderebbe[259].

6.5. *La riforma costituzionale del 2012*

Il dilagare della crisi economica ha indotto a intervenire in modo più incisivo l'Unione europea, al cui interno gli Stati membri (salvo pochissime eccezioni) hanno proceduto alla stipulazione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), impegnandosi all'introduzione del principio del pareggio di bilancio nei rispettivi ordinamenti.

In attuazione di tale impegno in Italia è stata approvata la l.cost. 1/2012[260] che, dando in parte copertura costituzionale a orientamenti

[258] Ritiene che l'attuazione della l. 42/2009 sia la strada per risolvere la questione meridionale, collocandola in una complessiva politica nazionale, G. Macciotta, *La questione meridionale oggi*, in *Astrid Rassegna*, 7/2017, 5.

[259] Così osserva L. Antonini, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, 4/2014, cit., 12, a commento di Corte cost. sent. 193/2012. In tale pronuncia la Corte ha dichiarato incostituzionale, per violazione dell'articolo 119 Cost., il d.l. 98/2011, nella parte in cui prevedeva che i tagli agli enti territoriali disposti dal d.l. 78/2010 si applicassero a decorrere dall'anno 2012 e 2013, anziché «sino all'anno 2014», ponendo così un argine temporale e trasmettendo il messaggio per cui per modifiche definitive al regime della spesa occorrono riforme vere e proprie, mentre i tagli estemporanei possono valere solo a tempo determinato.

[260] L.cost. 20 aprile 2012, n. 1, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

emersi dalla giurisprudenza negli anni precedenti, ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., dispiegando i suoi effetti sullo Stato, su tutte le pubbliche amministrazioni e, per quel che qui interessa, sugli enti territoriali, i quali ne sono risultati anzi particolarmente incisi.

Per quanto concerne l'art. 117, la revisione ha disposto il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», così determinando l'ulteriore attrazione in favore di quest'ultimo di profili del coordinamento della finanza pubblica, dal momento che nella giurisprudenza costituzionale i due, legati da uno stretto nesso funzionale, venivano interpretati quasi come un'endiadi[261].

Il novellato art. 119 impone alle amministrazioni territoriali di qualsiasi livello di perseguire l'equilibrio di bilancio e contribuire ad assicurare il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e subordina l'indebitamento, già vincolato all'esclusiva destinazione a spese d'investimento, a due ulteriori condizioni.

L'art. 81, c. 6 e, più nello specifico, l'art. 5 della l.cost. 1/2012, dispongono che sia una legge rinforzata dello Stato a specificare diversi aspetti (fra cui le modalità attraverso le quali in casi particolari lo Stato, anche in deroga all'art. 119 Cost., concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali; la facoltà per le autonomie territoriali di ricorrere all'indebitamento; le modalità attraverso cui gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito[262]).

In ottemperanza a quanto previsto dal nuovo testo della Costitu-

[261] M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *federalismi*, 24/2012, 5, 10, a detta del quale non si sarebbe trattato «di una semplice "correzione" o di un mero "adeguamento"» dell'assetto costituzionale della forma di stato alle esigenze dettate dalla crisi economico-finanziaria», ma di «un intervento nient'affatto marginale, frutto di un approccio politico-culturale chiaramente opposto rispetto al modello disegnato nel 2001, del quale si potrebbe perfino mettere in dubbio la conformità al principio del "riconoscimento" e, soprattutto, della "promozione" delle autonomie locali scolpito nell'art. 5 Cost».

[262] R. Valicenti, *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 4, ricorda che il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica (adottati con il patto di stabilità e crescita) era stato istituzionalizzato anche prima del 2001, con la stipula del Patto di Stabilità interno (l. 448/1998, art. 28), di cui si obiettava però lo scarso adattamento alle peculiarità regionali e locali.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

zione, è stata così approvata la l. 243/2012, che dedica uno specifico capo a Regioni ed enti locali. Nella versione originaria la legge differenziava l'applicazione dell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio alle autonomie locali (alle quali era imposto un saldo non negativo fra le entrate finali e le spese finali; un saldo non negativo tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti) rispetto alle restanti amministrazioni (le cui condizioni non sono del tutto coincidenti)[263].

Il quadro che ne deriva, che vede lo Stato titolare di una competenza normativa completa, inclusiva di norme di dettaglio che escludano ogni partecipazione regionale anche dalla potestà regolamentare[264], viene ritenuto simile a quello vigente prima della riforma del Titolo V, quando era la legge finanziaria, sempre statale, a fissare i limiti dell'autonomia nel settore, dando l'impressione che sia il coordinamento a determinare la misura dell'autonomia anziché a presupporla[265]. Il complesso delle norme di coordinamento finanziario contenute nella l.cost. 1/2012 e nella l. 243/2012 depone quindi nel senso di una riappropriazione, da parte dello Stato, titolare anche del potere di sanzione, di quell'ampia autonomia finanziaria che la revisione del 2001 sembrava aver concesso agli enti territoriali[266], tanto che all'intervento del 2012 è stato attribuito l'appellativo di «controriforma» rispetto a quello del 2001[267].

[263] L. 24 dicembre 2012, n. 243, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*, di cui, antecedentemente all'adozione, G.M. Salerno, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, 584, auspicava che potesse portare a una maggiore chiarezza nel definire il rapporto in ambito finanziario fra le istanze unitarie e la sfera d'azione degli enti territoriali.

[264] E. di Carpegna Brivio, *Quali prospettive per le autonomie locali dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio?*, in *federalismi*, 17/2015, 16.

[265] G.G. Carboni, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 12 s.

[266] E. Di Carpegna Brivio, *Quali prospettive per le autonomie locali dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio?*, cit., 28. M. Massa, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 3/2019, 22, rileva come la l. 243/2012 e le norme statali di coordinamento finanziario e armonizzazione contabile costituiscano dei parametri "ingombranti" per le Regioni, nel consolidamento della tendenza all'interpretazione estensiva dei limiti alla discrezionalità regionale affermatasi già nella previgente giurisprudenza.

[267] M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione*, cit., 1, in relazione alla l.cost. 1/2012.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Una parziale attenuazione del regime vincolistico imposto ai bilanci regionali e degli enti locali è stata apportata dalla l. 164/2016, che ha modificato la l. 243/2012 in relazione ad alcuni degli aspetti più restrittivi delle loro prerogative (fra cui lo stesso conseguimento dell'equilibrio di bilancio; il ricorso all'indebitamento; il concorso alla sostenibilità del debito pubblico), quasi sempre nel tentativo di contemperare le esigenze di risparmio, da un lato, con quelle della sussidiarietà e della collaborazione dall'altro lato[268].

Le scelte regionali in materia finanziaria sono quindi state segnate sin dall'inizio e ancor più dopo la crisi, dal forte condizionamento dello Stato, con l'avallo sia del legislatore, sia del Giudice costituzionale. A proposito degli interventi statali, si è ritenuto che la giurisprudenza costituzionale avrebbe individuato una distinzione fra regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario in senso *statico* e regole di coordinamento in senso *dinamico*. Nel primo gruppo rientrerebbero le regole di coordinamento «funzionali a edificare l'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali, mediante la determinazione degli ambiti materiali di entrata e di spesa delle autonomie» (si pensi alle decisioni che negano alle Regioni di esercitare la potestà concorrente in assenza della previa fissazione dei principi fondamentali statali o escludono una loro potestà legislativa regionale residuale sui tributi degli enti locali). Al secondo gruppo apparterrebbero le regole mutevoli nel tempo, che disciplinano ad esempio il contributo delle autonomie territoriali al mantenimento dei vincoli al governo dei conti pubblici, dal patto di stabilità interno al rispetto degli obiettivi fissati in seno all'Unione europea (si pensi alle disposizioni sul processo di convergenza delle finanze pubbliche messo in moto dalle l. 42/2009, 196/2009 e dalla l.cost. 1/2012, così come alle regole fondamentali sull'armonizzazione dei bilanci pubblici)[269].

[268] L. 12 agosto 2016, n. 164, *Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali*. Il giudizio è di G. Chiara, *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Forum Quad. cost.*, 2018, 10, che ne scorpora parzialmente le modifiche sul concorso alla sostenibilità del debito pubblico. La legge aveva modificato anche le disposizioni inerenti il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali, successivamente dichiarate illegittime da Corte cost. sent. 235/2017.

[269] G. Rivosecchi, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, 17/2016, 14 s., che ricorda ancora come le regole in senso statico siano generalmente collocate in fonti sovraordinate rispetto a quelle in senso dinamico e come sia non il con-

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Un noto episodio in cui la discrezionalità politica insindacabile (come la stessa Consulta riconosce) della Regione è stata assoggettata alla valutazione dei giudici costituzionali, tenuti comunque a valutare la «commisurazione reciproca» e la «ragionevole valutazione» dei valori costituzionali, si è avuto con la sent. 188/2015, con cui sono state dichiarate incostituzionali la legge di approvazione del bilancio annuale e del bilancio pluriennale e la legge di assestamento del bilancio della Regione, nella parte in cui non consentivano stanziamenti sufficienti per l'espletamento delle funzioni conferite alle Province, senza prevedere un'adeguata procedura di programmazione.

Questa decisione ha aperto una breccia nella sfera delle scelte politiche regionali (e forse anche statali[270]) in materia di bilancio che, in mancanza di criteri oggettivi e soprattutto in relazione alle previsioni di spesa, non risulterebbero adeguatamente tutelate rispetto alle possibili interferenze dell'autorità giurisdizionale[271].

Per trarre una parziale conclusione, lo Stato può condizionare l'autonomia finanziaria regionale e locale attraverso diversi strumenti, nelle scelte relative ai suoi tributi, all'armonizzazione dei bilanci pubblici, al coordinamento finanziario e tributario, agli interventi perequativi, alle prestazioni da erogare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, alle funzioni amministrative da assegnare agli enti locali[272], tanto che si fatica a parlare di «forme compiute di autonomia finanziaria degli enti territoriali»[273]. A parziale giustificazione della pervasività dell'azione statale è stato però affermato che essa ha sempre cercato di perseguire due obiettivi fra loro potenzialmente contrastanti, e forse difficilmente conciliabili, volti il primo alla "stabi-

tenuto delle disposizioni, ma la tipologia di funzioni svolte a porre l'elemento distintivo fra le due.

[270] G. Boggero, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giur. cost.*, 2015, 1461 ss.

[271] Sulla vicenda v. *amplius* L. Sambucci, *La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali: se la Corte costituzionale decide sugli stanziamenti di bilancio*, in *federalismi*, 12/2016, 13.

[272] P. Bonetti, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in *Regioni*, 2010, 1173 s.

[273] C. Napoli, *Autonomia finanziaria* in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, 133, che con tale espressione intende la possibilità che gli enti territoriali utilizzino «sia sul versante delle entrate che su quello delle uscite, strumenti appunto finanziari per la definizione e l'attuazione del proprio indirizzo politico(-amministrativo)».

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

lità", cioè al contenimento dei disavanzi, il secondo al "federalismo", cioè al riconoscimento di un'autonomia finanziaria adeguata, sul fronte dell'entrata e della spesa, a consentire il corretto funzionamento dell'ordinamento regionale[274]. Anche la giurisprudenza della Corte sembra attenta a perseguire tali finalità, cui affianca, anche dopo la riforma del 2012, quella della tutela dei diritti fondamentali[275].

Le cause del mancato sviluppo di una maggiore autonomia nel settore andrebbero imputate non tanto al modello federalista, quanto alla realtà italiana, cui esso difficilmente si adatta, data la tendenziale mancata propensione della base politica ma anche culturale e sociale ai cambiamenti e al rigore delle regole e delle relative responsabilità[276].

7. *L'attività a rilevanza esterna delle Regioni*

La revisione costituzionale – e, nello specifico, il dettato dell'art. 117, c. 5, 8 e 9 Cost. – è sembrata aprire nuovi spazi per la manifestazione dell'indirizzo politico regionale anche sul fronte delle relazioni esterne degli enti substatuali, con particolare riferimento ai rapporti internazionali, con l'Unione europea e fra le stesse Regioni ma, ancora una volta, le relative potenzialità non paiono adeguatamente sfruttate.

Per quanto concerne l'Unione europea – e, già in precedenza, le Comunità europee – è noto che essa ha esercitato ed esercita nei confronti degli Stati membri pressioni in favore del decentramento, ma anche dell'accentramento[277]. Oltre ai ben noti meccanismi che rego-

[274] M. Salerno, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Istituz. Feder.*, 2014, 93.

[275] Sui rapporti e le connessioni, nella giurisprudenza della Corte, fra i tre diversi valori di cui essa tiene conto v. le considerazioni di G. Boggero, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 4/2019.

[276] D. Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d.l. n. 174/2012*, in *federalismi*, 1/2013, 30.

[277] Così M. Savino, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in *Regioni*, 2007, 451, che richiama l'«impostazione statocentrica del *decision-making* europeo»; U. Allegretti, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Regioni*, 2016, 28; A. Simonato, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi*, 9/2013, 34; G. Iurato, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Regioni*, 2006, 695, ricorda che dopo l'entusiasmo seguito all'elaborazione del Trattato di Maastricht, si era diffusa la convin-

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

lano le dinamiche comunitarie affidando un ruolo prevalente ai Governi nazionali, sul piano interno si possono richiamare emblematicamente le conclusioni della Corte costituzionale per cui la necessità di adempiere agli obblighi comunitari può comportare una deroga al riparto di competenze costituzionalmente previsto, tendenzialmente in favore dello Stato[278].

Questa *deminutio* del ruolo delle Regioni nella fase discendente non è stata a lungo compensata in Italia da un loro maggiore coinvolgimento nella fase ascendente[279], tanto da aver indotto il legislatore, alla vigilia degli anni Novanta, a intervenire in tal senso con le l. 183/1987 e 86/1989[280] e da venire additato dalla dottrina, nel dibattito sulle riforme di quel decennio, come uno dei profili meritevoli di modifica[281].

L'avanzamento del processo di integrazione europea, da un lato e l'approvazione delle riforme nazionali dall'altro[282], pur incrementando gli strumenti di partecipazione degli enti territoriali alla fase ascendente[283]

zione che le politiche dell'Unione europea fossero elaborate dagli Stati ed era quindi quello il canale attraverso cui dovevano partecipare le Regioni.

[278] Corte cost. sent. 399/1987 e, in tema, V. Cocozza, *Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Regioni*, 1992, 620 ss.

[279] Lo rilevava alla luce della prassi del quindicennio precedente G.F. Ferrari, *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht*, in *Regioni*, 1992, 1248 s.

[280] L. 16 aprile 1987, n. 183, *Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari*; l. 9 marzo 1989, n. 86, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari* e, in proposito, A. Tizzano, *La partecipazione delle Regioni al processo d'integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Regioni*, 1992, 605.

[281] M. Chiti, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, in *Regione e governo locale*, 1993, 635 ss.

[282] Il riferimento è all'introduzione del c. 5 dell'art. 117 Cost. e alla sua attuazione prima con la l. 4 febbraio 2005, n. 11, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, poi con la l. 24 dicembre 2012, n. 234, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*.

[283] Fra i più recenti contributi in materia A. Iacoviello, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Diritti regionali*, 1/2018, 237, 241, che rileva come negli anni vicini a quelli in cui scrive si registri una maggior partecipazione

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

e garantendone le prerogative in quella discendente[284], non hanno impresso una vera e propria svolta al ruolo delle Regioni italiane[285]. Questo sconta in primo luogo l'incertezza che lo contraddistingue in patria[286] e, in secondo luogo, ancora una volta gli effetti della crisi economica, che induce l'Unione europea a incoraggiare quel processo di riaccentramento, in modo particolare in ambito finanziario, cui già l'Italia era incline, incidendo non solo sull'autonomia di spesa ma anche su quella organizzativa degli enti territoriali[287].

La sostanziale compressione delle prerogative regionali che deriva dalle dinamiche di funzionamento dell'Unione europea pare peraltro in contrasto con uno dei principi fondamentali dell'Unione stessa, il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri. Non solo l'art. 4.2 TUE, nel garantire tale principio, menziona espressamente il sistema delle autonomie locali e regionali[288], ma è opinione qui condivisa che il rispetto del principio autonomista di cui all'art. 5 Cost. sia co-

delle Regioni sia in sede di definizione della posizione nazionale, sia nelle procedure previste per il controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà.

[284] In proposito allude all'«ancora marginale coinvolgimento delle Regioni» M. Rosini, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Diritti regionali*, 1/2018, 66.

[285] Fra le pronunce della Corte costituzionale favorevoli alle prerogative delle Regioni, F. Muzj, *Le strategie macroregionali europee e il Titolo V della Costituzione*, in *federalismi*, 8/2018, 28 s., ricorda la sent. 258/2004, che aveva ribadito l'originalità della loro soggettività comunitaria nel processo esecutivo di iniziative previste dall'UE.

[286] Poco tempo dopo le riforme del 1999-2001 L. Cassetti, *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Istituz. Feder.*, 2004, 121, osservava infatti che l'esercizio delle prerogative offerte dalla riforma, in ottemperanza al principio di sussidiarietà e con la sottrazione al potere sostitutivo statale, avrebbero potuto consentire alle Regioni di esercitare un ruolo più rilevante anche in sede europea.

[287] M. Belletti, *Quale ruolo istituzionale per Regioni e Unione europea a rischio di crisi di identità?*, in *Diritti regionali*, 1/2018, 185, il quale paventa il rischio che le restrizioni imposte al livello europeo, non sempre inclini a considerare le ragioni della solidarietà, possano ripercuotersi negativamente sull'erogazione delle prestazioni socio-sanitarie-assistenziali; più in generale, V. Baldini, *Le autonomie territoriali tra bisogni dello stato sociale e vincoli degli interessi sovranaz*ionali, in *dirittifondamentali*, 1/2017, 14 s., rileva che i vincoli europei in ambito economico possano condizionare l'esercizio dell'autonomia politica degli enti territoriali.

[288] A. Ruggeri, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?*, in *Forum Quad. cost.*, 2016, 4.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

munque una componente imprescindibile dell'«identità nazionale» dell'Italia[289].

Per quanto concerne l'attività internazionale delle Regioni, il Titolo V del 2001 pareva ancora una volta potenzialmente innovativo rispetto alla situazione precedente in cui, grazie anche all'interpretazione della Corte costituzionale (v. cap. 1, § 8), alle Regioni era stata accordata, almeno inizialmente, una sfera d'azione molto limitata[290]. Il dettato del nuovo art. 117, c. 9, fornisce infatti una copertura costituzionale all'attività pattizia delle Regioni con altri Stati o enti territoriali interni ad altri Stati, pur assoggettandola al limite delle materie di loro competenza e al rispetto delle condizioni previste dalle leggi statali[291].

Assoggettato a sua volta all'*actio finium regundorum* della Corte costituzionale[292], anche questo fronte non ha registrato particolari "fughe in avanti" degli enti territoriali[293].

[289] G. Rivosecchi, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 8 s., 17, che insieme all'art. 4.2 richiama anche l'art. 2 TUE, sui valori fondanti dell'Unione e Id., *Art. 5*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. Vigevani, Bologna 2018, 47. In proposito si può ancora riportare, condividendola, l'affermazione di M. Tomasi, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell'orizzonte sovranazionale europeo*, in *federalismi*, 5/2020, 289, per cui le autonomie non costituiscono un elemento coessenziale solo alle organizzazioni statali, ma anche a quelle sovranazionali, rappresentando un fattore identificativo irrinunciabile per entrambi.

[290] *Amplius* F.M. Lazzaro, *La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana*, in *Istituz. Feder.*, 2003, 321 ss., che ricorda le prime aperture prospettate dalla Consulta negli anni Ottanta.

[291] In proposito R. Dickmann, *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e della Legge La Loggia*, in *federalismi*, 3/2003, 12, deduce dal quadro normativo derivante dalle disposizioni costituzionali e della l. 131/2003 che uno dei limiti sostanziali all'attività di rilievo internazionale delle Regioni è la titolarità, da parte loro, di un «*interesse*».

[292] Fra le pronunce dei primi anni, si possono richiamare le sent. 238/2004, 211/2006 e 131/2008. Nella prima la Corte costituzionale si è pronunciata su alcune disposizioni della legge La Loggia relative all'attività internazionale delle Regioni, ritenute lesive delle prerogative delle Regioni stesse e dell'art. 117 Cost. Pur facendo salve le norme scrutinate, a proposito del potere statale di accertamento dell'opportunità degli accordi stipulati dagli enti territoriali con altri Stati, la Consulta ha affermato che tale potere non legittima «alcuna ingerenza nelle scelte di opportunità e di merito attinenti all'esplicazione dell'autonomia della Regione», come rilevano R. Dickmann, *La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome*, in *federalismi*, 16/2004, 7 (che parla di un tentativo di conciliazione

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Non molto diversa è stata la sorte toccata alle intese fra Regioni, previste in Costituzione all'art. 117, c. 8, Cost. e richiamate in termini sostanzialmente analoghi a quelli della disposizione costituzionale nella maggior parte dei nuovi Statuti.

Nei primi anni le Regioni si sono rivelate propense a utilizzare in modo significativo la prerogativa in esame[294], ma di fatto, salvo alcune eccezioni, non hanno dato vita a soluzioni particolarmente innovative, riproponendo anzi talvolta la prassi degli accordi fra esecutivi, sottratti al controllo assembleare, che si verificava nel periodo precedente[295].

Uno dei possibili impieghi delle intese inter-regionali era quello volto alla disciplina delle c.d. "macroregioni", realtà di dimensioni so-

della Corte fra autonomia e esigenze unitarie) e G. Parodi, *Regioni (potere estero delle)*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, V, Milano 2006, 4982. Nella terza, le cui conclusioni sono solo in parte condivise da G. Speranza, *Le competenze delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *federalismi*, 18/2008, esaminando una legge della Calabria la Consulta ha specificato la differenza fra politica estera, di esclusiva spettanza statale e rapporti internazionali, accessibili anche alle Regioni, già affermata nella sent. 211/2006. In proposito v. anche D. Messineo, *I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Regioni*, 2011, 47.

[293] All'indomani della riforma i rapporti delle Regioni con enti omologhi di Paesi membri dell'Unione europea, in via di adesione o associati, erano prevalentemente finalizzati a stabilire partnership strategiche da spendere in progetti europei cofinanziati dalla Commissione, come rilevato da V.E. Bocci, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Istituz. Feder.*, 2002, 40; qualche anno dopo O. Spataro, *Il potere estero delle regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi (seconda parte)*, in *federalismi*, 24/2007, 51, osservava che un maggior coinvolgimento delle Regioni nella determinazione degli indirizzi della politica estera nazionale avrebbe consentito loro di presentare iniziative più coerenti con quelle dello Stato sul piano internazionale.

[294] Così G. Falcon, *Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, cit., 307, che citava l'esempio dell'accordo interregionale in materia di sicurezza ed igiene delle piscine, raggiunto tra gli assessori alla sanità (quindi non ancora ratificato con legge) nel luglio 2004.

[295] A. Sterpa, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *federalismi*, 10/2009, 6 s., che si sofferma sulle molteplici forme di utilizzo di tale strumento. A questo proposito O. Spataro, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in *federalismi*, 6/2018, 12 s., menziona come eccezione all'utilizzo a lungo limitato o circoscritto a singoli ambiti delle intese l'accordo stipulato nel 2016, sotto forma di protocollo d'intesa, fra le Regioni Marche, Umbria e Toscana, che disciplina la collaborazione fra le stesse in alcuni settori (sanità, tutela del paesaggio, contrasto ai cambiamenti climatici, agricoltura, sviluppo economico, turismo, realizzazione di infrastrutture, gestione dei fondi europei, riforma e riqualificazione della pubblica amministrazione).

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

vraregionali la cui introduzione, prospettata in ambito europeo[296], era entrata anche nel dibattito nazionale[297]. I disegni di istituzione di macroregioni che aderivano a una prospettiva esclusivamente funzionalista prevedevano che gruppi di due o più Regioni, i cui confini politici non avrebbero subito mutamenti[298], si accordassero per l'esercizio congiunto di determinati compiti, procedendo eventualmente all'istituzione di organi comuni per la loro gestione[299].

I progetti relativi alle macroregioni si sono sovrapposti e in parte collocati in controtendenza con quelli di tipo separatista, volti alla ridefinizione dei confini regionali. Pur non potendocisi qui soffermare sulle note vicende che hanno portato, in seno alla Costituente, alla delimitazione del territorio delle Regioni[300] né sui casi, ipotizzati o realizzati, di modifica dei loro confini, la cui fattispecie trova peraltro disciplina nella stessa Costituzione, si accennerà brevemente al fatto che sulla carta geografica italiana le linee di frontiera hanno subito degli spostamenti, per effetto della "migrazione" di alcuni Comuni in Regioni ad essi limitrofe, per lo più a statuto speciale, mentre altri cambiamenti, rimasti sulla carta, sono stati prospettati nelle istanze di alcuni territori desiderosi di dare vita a nuove Regioni[301].

[296] *Ex plurimis* L. Berionni, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituz. Feder.*, 2011, 727 ss.

[297] V. *amplius* O. Spataro, *Crisi del regionalismo e macroregioni*, cit., 9 s. Per una rassegna dei progetti presentati in Italia F. Santolini, *Le "macroregioni" in Italia: riflessioni sulla riorganizzazione territoriale delle Regioni tra proposte dottrinali e legislative e possibili sviluppi futuri*, in *Rappresentanza politica e autonomie*, cit., 83 ss.

[298] Di recente P. Costanzo, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2018, 5. Sulla differenza fra la strada della revisione costituzionale e quella, sicuramente più variegata, delle intese, A. Poggi, *Tra territorio e spazio… qualche riflessione*, in *Diritti regionali*, 3/2018, 5; A. Sterpa, *La differenziazione possibile: istituire le macro-regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in *Diritti regionali*, 2/2019, 22 s. Andando invece oltre il piano meramente funzionale, M. Malo, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in *Regioni*, 2007, 648, vedeva in una macroregione Triveneto la risposta alle aspirazioni dei Comuni veneti ad entrare a far parte delle due Regioni speciali confinanti.

[299] A. Lucarelli, *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in *federalismi*, 6/2015, 8.

[300] Su cui *ex plurimis* A. Piraino, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità (A proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in *federalismi*, 3/2018, 12.

[301] Si pensi emblematicamente ai tentativi compiuti in riferimento al Principato di Salerno e alla regione del Salento, descritti da A. Candido, *Sulla creazione di*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

8. *Gli interventi della Corte costituzionale sulla "natura" delle Regioni*

8.1. *Le prime reazioni sui «Parlamenti» e i «deputati» regionali*

Come già affermato, più ancora che sotto la vigenza del vecchio titolo V, la giurisprudenza della Corte costituzionale è risultata fondamentale all'indomani della sua revisione, sia nell'"interpretazione" del nuovo testo sia, e di conseguenza, nella ridefinizione del ruolo della Regione a statuto ordinario che le riforme avrebbero dovuto innovare rispetto al periodo precedente.

Opinioni autorevoli, allora interne allo stesso organo di giustizia costituzionale, hanno posto l'accento sul fatto che nell'interpretazione del Titolo V questo si sia trovato a contemperare il dettato normativo, con particolare riferimento all'art. 117, con le esigenze unitarie e con l'«impossibilità di creare vuoti irrimediabili, dannosi per i diritti delle persone e la funzionalità delle istituzioni sociali e di quelle pubbliche», oltrepassando così a volte i confini del giudizio di costituzionalità *stricto sensu*[302].

La tendenza, spesso contestata, seguita dalla Consulta, efficacemente resa dalle parole di chi ritiene che «la Corte ha demolito l'intero apparato mitologico del federalismo annunciato con la novella del Titolo V»[303], è andata (e va) nel senso di ridimensionare la portata innovativa della riforma costituzionale, in senso quindi sfavorevole all'autonomia, *in primis* regionale. La Corte ha fatto pesare di

nuove Regioni: recenti istanze di autonomia e incostituzionalità della legge n. 352 del 1970, in *Forum Quad. cost.*, 2011 e, con particolare riferimento a Corte cost. sent. 278/2011, intervenuta in materia, L. Spadacini, *Il principio di autoidentificazione delle comunità locali e la creazione di nuove Regioni. Riflessioni a margine della sentenza n. 278 del 2011 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011. Sul carattere problematico del procedimento previsto all'art. 132 Cost. e l'opportunità di una sua modifica, A. Baldan, *il problema del riordino territoriale delle Regioni*, in *Forum Quad. cost.*, 8/2016. Sul concetto di popolazioni interessate ai mutamenti di confine si era espressa anche Corte cost. sent. 334/2004 su cui v. R. Dickmann, *Popolo e popolazione nella Costituzione e negli Statuti*, in *federalismi*, 22/2004, 9.

[302] U. De Siervo, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni*, in *federalismi*, 20/2004, 10.

[303] Lo rileva S. Staiano, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *federalismi*, 20/2012, 3 ss., a fronte delle pronunce del primo decennio sulla potestà legislativa e, soprattutto, con l'introduzione della chiamata in sussidiarietà, momento più alto del «moto centripeto che la Corte ha impresso al sistema», andando oltre il precedente limite dell'interesse nazionale.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

più le esigenze di unità-uniformità rispetto a quelle di autonomia-differenziazione[304], proiettandosi, come nel passato, verso un «regionalismo dell'uniformità»[305], accentuando questo orientamento a partire dalla più volte menzionata crisi economica.

Il ruolo pervasivo della giurisprudenza costituzionale nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, nei quali la Consulta ha teso a volte a far prevalere la sua anima politica su quella giurisdizionale, si sono ripercossi inevitabilmente sulla manifestazione dell'indirizzo politico regionale. Come autorevolmente sostenuto, infatti, il controllo di costituzionalità della Corte si esercita sull'atto sottoposto al suo giudizio, ma si estende «anche a quel settore dell'indirizzo politico del quale l'atto è espressione». L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità, dunque, è «al tempo stesso dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'indirizzo politico» oggettivizzato nell'atto[306].

Nell'impossibilità di ripercorrere tutti i tasselli del complesso mosaico in cui ha preso forma il nuovo quadro giurisprudenziale (richiamato in parte nei paragrafi precedenti), ci si soffermerà sulle principali pronunce che, oltre a risolvere il caso *de quo*, hanno "preso posizione" sullo status della Regione, concorrendo così a definirne le rinnovate sembianze, con particolare attenzione, ancora una volta, alle sfumature in qualche modo inerenti all'autonomia politica, quindi alla facoltà di manifestare un indirizzo politico. In alcuni casi, infatti, la Consulta non si è limitata a ridimensionare l'autonomia regionale giudicando gli atti in cui questa si era estrinsecata, ma ha provato a delinearne i contorni, rimarcando soprattutto i confini, resi più incerti dal nuovo dettato dell'art. 114 Cost., che dividono la Regione dagli altri enti territoriali in generale e dallo Stato in particolare.

Le prime sentenze rilevanti a tal fine hanno ad oggetto gli Statuti di due Regioni che avevano scelto di affiancare ai termini "Consiglio" e "consigliere" quelli di "Parlamento" e "deputato" nella denominazione, rispettivamente, dell'assemblea rappresentativa e dei suoi componenti.

Nel ritenere che gli Statuti regionali non possano utilizzare tali espressioni, la Corte ha premesso di non basarsi solo sull'elemento

[304] A. Candido, *L'impatto della crisi sulle autonomie: prospettive* de iure condito *e* de iure condendo, in f*ederalismi*, 9/2014, 12.

[305] C. Bertolino, *Su alcuni 'cardini' costituzionali del regionalismo italiano*, in *federalismi*, 21/2013, 18 s.

[306] T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, 161 e riportato in Id., *Opere*, tomo I, Milano 2000, 454.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

lessicale, ma in realtà vi ha attribuito un rilievo notevole[307], affermando che ben avrebbe potuto lo stesso legislatore del 2001 modificare la denominazione di Consigli e consiglieri regionali, organi a lui noti in quanto già esistenti (sent. 106/02)[308], e che l'utilizzo del termine "deputato" era precluso poiché rimandava a una delle due Camere del Parlamento (sent. 306/2002). Non è quindi in nome del principio di sovranità popolare, né del carattere rappresentativo (che pur è chiamato in causa[309]), né della titolarità della potestà legislativa che viene riservato in via esclusiva al Parlamento l'utilizzo del suo nome, ma il fatto che, ai sensi del dettato costituzionale, esso solo «è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.)»[310]. Va da sé peraltro che non è la denominazione prescelta ma l'attività com-

[307] In proposito N. Zanon, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002, 884, rileva come la Corte non abbia precluso alle assemblee regionali di chiamarsi diversamente ma solo di utilizzare la denominazione di "Parlamento", di cui secondo N. Lupo, *Dalla Corte costituzionale uno "stop" (definitivo?) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 10.7.2002, essa non avrebbe di fatto fornito una nozione "sostanziale". Dal punto di vista delle Regioni, denominare "Parlamento" il Consiglio regionale costituiva, secondo C. Pinelli, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002, 880, un'operazione non solo non indifferente costituzionalmente ma neppure innocente sul piano politico, nonché – a detta di A. Mangia, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giur. cost.*, 2002, 887 – il tentativo di presentare alle popolazioni il loro organo rappresentativo come una sorta di parlamento locale e quindi di «costruire una politicità equiparabile a quella dello Stato».

[308] Ribadisce questa affermazione B. di Giacomo Russo, *L'esclusività del* nomen iuris *Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in *Forum Quad. cost.*, 20.05.2003, che ricorda come nelle sole Regioni speciali Valle d'Aosta e Sicilia siano utilizzate denominazioni diverse, ma in quanto previste da leggi costituzionali.

[309] Lo rileva F. Palermo, *«Nomina sunt consequentia rerum». Ovvero, il federalismo nella costituzione materiale*, in *Regioni*, 2002, 1202, osservando che la Corte avrebbe potuto, nella sent. 106, limitarsi ad aderire alla «spiegazione semplicistica dell'Avvocatura dello Stato».

[310] Secondo F. Cuocolo, *Parlamento nazionale e "parlamenti" regionali*, in *Giur. cost.*, 2002, 877 s. (che sottolinea la differenza non solo formale fra il carattere rappresentativo generale, che spetta allo Stato e l'autonomia regionale, che può incidere sul *quantum* ma non sull'essenza del potere), la Corte ha voluto richiamare le Regioni a mantenersi entro i confini loro assegnati nell'ordinamento. Nella lettura della sent. 106/2002 proposta da A. Mastromarino, *Nessun futuro per i parlamenti regionali?*, in *Giur. it.*, 2002, 2236, la Corte vedrebbe il Parlamento, dopo le riforme del Titolo V, come sede di quella rappresentanza nazionale che, ai sensi del novellato art. 114 Cost., include sia lo Stato, sia gli altri enti territoriali.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

piuta a connotare le prerogative dei Consigli regionali, per quanto in particolare concerne la valenza rappresentativa delle comunità territoriali e l'impegno, in concorso con gli altri organi regionali, nella determinazione dell'indirizzo politico.

Alla sent. 106/2002 è riconosciuto il merito di aver tentato la conciliazione fra diverse istanze: la decisione va in senso, pur comprensibilmente, restrittivo dell'autonomia regionale, ma non manca di ribadire l'importanza degli enti territoriali[311], elaborando una sorta di «teoria dei controlimiti regionali»[312], in cui il diniego dell'utilizzo del termine Parlamento viene considerato garanzia dell'equilibrio fra unità e autonomia[313].

La sent. 306 si sofferma anche su un altro aspetto, le prerogative dei consiglieri, a proposito delle quali la Consulta avrà modo di ribadire la differenza di status fra i rappresentanti della Nazione e quelli della Regione (sent. 301/2007).

Indicazioni ulteriori sul "nuovo volto" degli enti infrastatuali emergono, seppur incidentalmente, dalle quasi coeve sent. 533/2002 e 274/2003. In quella del 2002, che ha ad oggetto la prima impugnazione di una legge regionale da parte di un'altra Regione (nella fattispecie si trattava di una legge della Provincia autonoma di Bolzano, impugnata anche dal Governo), la Regione ricorrente, che si riteneva legittimata ad agire in quanto ente esponenziale degli interessi della comunità insediata sul suo territorio, non è stata su questo smentita dalla Consulta, che ha reputato l'atto sottoposto al suo giudizio lesivo, oltre che dei principi della legislazione statale in una materia di competenza concorrente, «dell'autonomia finanziaria dei Comuni e, mediatamente, della stessa Regione Veneto, che vede privato il proprio territorio di risorse delle quali, in base alla legge statale, avrebbe dovuto essere destinataria»[314].

[311] Vi si afferma che «non può essere condivisa nella sua assolutezza» la tesi per la quale, «secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza». Risale infatti all'Assemblea costituente l'idea che le autonomie territoriali sono «a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare», *Cons. dir*. 3.

[312] A. Bonomi, *Unita nazionale-Regioni: «l'una contro l'altra armata»?*, in *Regioni*, 2004, 121 s.

[313] B. Di Giacomo Russo, *Autonomia statutaria regionale e unità nazionale*, in *Quad. regionali*, 2011, 880.

[314] La disposizione censurata riguardava, in particolare, la riscossione di sovraca-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

La seconda sentenza pare di segno opposto. Ribadendo che la revisione del Titolo V non ha fatto venire meno l'asimmetria dei vizi denunciabili dallo Stato e dalle Regioni, la Corte ha fornito una «prospettiva gerarchica» alle relazioni fra i due[315], ricordando come unicamente al primo – che solo un'interpretazione erronea poteva far ritenere equiparato agli altri dal rinnovato art. 114 – spetti il compito di soddisfare l'istanza unitaria prescritta dalla Costituzione.

8.2. *La ripresa della dicotomia fra autonomia e sovranità*

Una vera e propria svolta rispetto alla giurisprudenza precedente viene ravvisata nella sent. 365/2007, avente ad oggetto una legge della Sardegna[316] che, in alcune disposizioni oltre che nella stessa rubrica, faceva riferimento alla «sovranità regionale» o «del popolo sardo».

Richiamati i propri precedenti sia sui referendum regionali, suscettibili, al pari dell'istituenda Consulta sarda, di condizionare la successiva attività legislativa (sent. 496/2000[317]), sia sulle disposizioni sta-

noni relativi a concessioni di derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico da parte della Provincia autonoma di Bolzano e la loro conseguente sottrazione ai consorzi di Comuni del bacino imbrifero montano. Sulle aperture che questa pronuncia prospettava per la possibilità di agire ex art. 127 delle Regioni, in quanto enti esponenziali della rispettiva comunità, v. C. Padula, *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti «esponenziali»*, in *Regioni*, 2003, 679 ss. Secondo S. Illari, *La Corte costituzionale in equilibrio tra continuità e discontinuità nell'opera di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002, 4408, la sentenza (che si è pronunciata anche su disposizioni in materia scolastica della Provincia autonoma) avrebbe elaborato una ragionevole «soluzione equilibratrice».

[315] S. Mangiameli, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 23. Perplessità sulle conclusioni della Corte erano espresse da F. Drago, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. n. 274/2003)*, in *federalismi*, 8/2003; D. Bessi, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato*, in *Regioni*, 2004, 219 ss.; mentre R. Dickmann, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, in *federalismi*, 9/2003, 8, sottolineava l'opportunità di conciliare il compito attribuito allo Stato con un'equilibrata valorizzazione delle autonomie territoriali. Sulla perdurante differenza di posizione di Stato e Regioni al cospetto della Consulta A.M. Nico, *Rapporti Stato-Regione e giustizia costituzionale nel quadro delle riforme in corso*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 6 ss.

[316] L.r. Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, *Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo*.

[317] In tale decisione la Consulta aveva dichiarato incostituzionale una legge della

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

tutarie prive di efficacia giuridica, per smentirne invece l'assimilabilità al caso in esame (sent. 372, 378, 379/2004), la Corte ha ritenuto che le disposizioni scrutinate, nella parte in cui si riferivano, rispettivamente, ai concetti di sovranità e autonomia, violassero gli artt. 1, c. 2; 5; 114 Cost. e l'art. 1 dello Statuto sardo.

La sovranità evocata dall'art. 1 Cost. «non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi "luoghi della politica"», come una consultazione popolare a livello locale e non può quindi tollerare di essere accostata a una Regione in quanto questo verrebbe a connotare in termini federalistici il sistema, implicando il ricorso a istituti «in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale». L'utilizzo del termine "sovranità" accanto a quello di "autonomia", all'interno della stessa disposizione, risulterebbe anzi ossimorico, in quanto accosta due concezioni «tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico»[318].

Se la lettura del concetto di sovranità popolare proposta dopo il 2001 sembrava aperta alla possibilità di considerare una sovranità "diffusa", con forme e modi inclusivi di «una molteplicità di situazioni e di istituti» e una «configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali», la sentenza del 2007 ne ha offerto una più restrittiva, motivata forse dal fatto che in questo caso si discuteva non delle modalità di esercizio, ma della titolarità della sovranità[319]. In virtù della sua attribuzione al popolo, questa non spetterebbe peraltro integralmente neanche allo Stato, la cui condizione potrebbe forse essere più opportunamente connotata in termini di supremazia[320].

Le critiche della dottrina si sono rivolte proprio sull'interpretazione, offerta dalla Corte, del concetto di sovranità, mettendo in discussione l'accostamento fra autonomia e regionalismo da un lato e

Regione Veneto istitutiva di un referendum in cui l'elettorato era chiamato a pronunciarsi sull'ottenimento di maggiori forme di autonomia alla Regione.

[318] Ha inserito la sentenza in esame nel novero di altre, quasi coeve, in cui la propensione a insistere sui *nomina* (e sui contenuti da questi richiamati) rivelava, in realtà, il fine di «"descrivere" per "prescrivere"» A. Mangia, *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*, in *Giur. cost.*, 2007, 4049 ss.

[319] Così, riprendendo le parole della sent. 106/2002, P. Passaglia, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giur. cost.*, 2007, 4054 s., secondo il quale non era un caso che tale precedente non venisse citato.

[320] S. Bartole, *La Corte costituzionale chiude al "federalismo" dal basso*, in *Giur. cost.*, 2007, 4043 s.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

sovranità e federalismo dall'altro lato, a motivo sia del carattere sfumato dei confini fra sistemi regionali e federali, sia in quanto sarebbe comunque anacronistico ritenere che negli odierni Stati federali gli enti territoriali siano sovrani[321]. Eliminata tale convinzione, cadrebbe il pregiudizio per cui uno Stato federale avrebbe un carattere necessariamente anti-unitario e si porrebbe in contrasto con l'art. 5 Cost.[322] che, superato il «dittico sovranità statale/autonomie regionali e locali», si delineerebbe anzi come «il frutto della lealtà costituzionale di tutti i soggetti dell'ordinamento» e non il solo «prodotto esclusivo delle competenze normative e amministrative dello Stato soggetto»[323].

La sent. 365/2007 viene quindi considerata espressiva di una visione del rapporto fra principio di unità e principio autonomistico assai vicina a quella antecedente la revisione costituzionale, in cui «lo Stato-persona riassume i connotati dell'unico soggetto che, per il tramite del proprio indirizzo politico unilateralmente elaborato e gerarchicamente prevalente sugli altri enti della Repubblica, si fa "portatore a tutti gli effetti" – e non più solo "garante ultimo" – dell'unità dell'ordinamento»[324].

La Corte lascerebbe infatti trasparire, senza definirli, i confini di un'inferiorità regionale rispetto ai poteri statali che non emergerebbe dal dettato costituzionale, ma si fonderebbe su una nozione di sovranità propria della teoria classica dello Stato, attinente al versante più propriamente esterno, che le disposizioni costituzionali non riferiscono ai rapporti con le Regioni (deponendo in tal senso l'affermazione per cui «la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo poten-

[321] B. Caravita, *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale"*, in *federalismi*, 22/2007, secondo cui la Corte, la cui pronuncia sarebbe condivisibile nel risultato ma non nelle motivazioni, avrebbe potuto pervenire alle stesse conclusioni utilizzando come parametro il solo art. 116, c. 1; D. Belvedere, *Esiste una sovranità della Regione (e dello Stato)?*, in *Nuove Auton.*, 1-2/2008, 135 ss., che ravvisa nella Costituzione l'unico titolare oggettivo di una sovranità cui partecipano contestualmente Stato e Regioni.

[322] A. Anzon Demmig, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2007.

[323] O. Chessa, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Regioni*, 2008, 238.

[324] M. Cecchetti, *Per una riforma del sistema delle autonomie regionali*, cit., 15.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

ziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali»)[325].

Più cautamente è stato poi rilevato che se è indubbio che le Regioni (e gli enti locali) partecipino all'esercizio della sovranità popolare, fra i diversi organi istituzionali «che si alimentano dal circuito della rappresentanza» permangono differenze notevoli, soprattutto dal punto di vista delle prerogative loro affidate[326].

A questo proposito la Consulta ha avuto modo di ribadire ancora che uno degli elementi di differenziazione fra lo Stato da una parte e le Regioni e gli enti locali dall'altra sta nella tipologia degli interessi perseguiti, che se per il primo sono «generali, unitari ed al massimo grado di estensione», nel secondo risultano «ugualmente generali, ma differenziati e riferibili esclusivamente alle comunità di cui sono espressione»[327].

Un paragone fra il Parlamento nazionale e le assemblee rappresentative degli enti territoriali è stato espresso, in senso sfavorevole ai secondi, nella controversa sent. 1/2014, in cui, pronunciandosi sulla legge elettorale nazionale, la Corte ha riaffermato – richiamando anche la sopracitata sent. 106/2002 – come solo il primo sia la sede esclusiva della rappresentanza politica nazionale ai sensi dell'art. 67 Cost.

Avendo aperto una breccia nella sottoponibilità al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi elettorali, tale pronuncia ha suscitato delle aspettative sul fatto che anche quelle relative alle assemblee rappresentative degli altri livelli di governo potessero conoscere un'ana-

[325] S. Mangiameli, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, cit., 23, che osserva ancora che benché le fonti costituzionali si riferiscano alle Regioni in termini di autonomia, si potrebbe ipotizzare che il fondamento dei poteri statali nei loro confronti (persino nelle forme più penetranti, come l'esercizio del potere sostitutivo o lo scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Giunta), sia riconducibile all'esercizio di competenze costituzionalmente previste piuttosto che alla sovranità.

[326] P. Caretti, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Regioni*, 2008, 224.

[327] Corte cost. ord. 144/2009, su cui C. Pinelli, *Assestamenti nell'interpretazione dell'art. 114 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2009, 1569 ss., considera con favore il mancato richiamo, da parte della Corte, del concetto di sovranità. Individua il criterio distintivo fra le due forme di rappresentanza nella dimensione degli interessi sottesi anche C. Caruso, *Consigli regionali e rappresentanza politica*, in *Rappresentanza politica e autonomie*, a cura di C. Buzzacchi, A. Morelli, F. Pizzolato, Milano 2016, 75.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

loga sorte, aspettativa ben presto disattesa da alcune pronunce successive[328].

La sent. 275/2014 ha rimarcato l'intrinseca differenziazione fra la normativa, sottoposta al suo giudizio, relativa agli organi politico-amministrativi dei Comuni trentini, «titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta», da quella prevista per «le assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare», mentre la sent. 193/2015 ha dichiarato in parte inammissibile (non essendosi prodotti, in esito alle consultazioni, gli effetti incostituzionali prefigurati nel ricorso) e in parte infondata (alla luce della coerenza della disposizione impugnata con la forma di governo regionale) la questione avente ad oggetto la legge elettorale lombarda, senza spendere ulteriori considerazioni sulla differenza fra gli organi rappresentativi[329].

Nello stesso periodo, pronunciandosi sulla legittimazione della Regione Friuli-Venezia Giulia a far valere in conflitto di attribuzioni gli interessi della comunità stanziata sul suo territorio ad avere un più elevato numero di deputati alla Camera, vantata in nome della sua qualità di «ente esponenziale a fini generali», la Corte ha escluso che la Regione sia espressiva della rappresentanza parlamentare, in quanto i Deputati eletti nel suo territorio rappresentano l'intera Nazione e non la Regione, né come ente, né come comunità (sent. 41/2014).

[328] Fra gli altri M. Massa, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale:* simul stabunt simul cadent?, in *Forum Quad. cost.*, 1/2014; C. Sperandii, *I sistemi elettorali regionali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Italian papers on Federalism*, 3/2014; D. Casanova, *La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016; G. Perniciaro, *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, *ivi*, 10, che ritiene invece i meccanismi previsti nelle leggi regionali rispettosi delle norme costituzionali.

[329] Sulla sent. 193/2015, A.O. Cozzi, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Regioni*, 2016, 159 ss.; D. Monego, *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra "riscontro" del vizio, applicabilità della norma ed influenza della decisione di costituzionalità*, *ivi*, 210, che denotavano una nuova reticenza della Consulta a entrare nel merito delle scelte elettorali. Si è chiusa invece con l'ord. 285/2014 la questione concernente la legge elettorale calabrese, modificata nelle more del giudizio.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

8.3. *L'inevitabile richiamo delle esigenze unitarie di fronte alle sfide del secessionismo*

Un altro momento rilevante di questo corso giurisprudenziale è ravvisato nella sent. 118/2015 in cui la Corte costituzionale ha preso in esame due leggi della Regione Veneto, istitutive di altrettanti referendum consultivi. La l.r. 15/2014 invitava gli elettori a esprimersi su cinque diversi quesiti, concernenti: (1) il godimento, da parte della Regione, di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; (2 e 3) la possibilità di mantenere nel proprio territorio una certa percentuale dei tributi che vengono pagati dai cittadini veneti all'amministrazione centrale o che vi vengono riscossi; (4) l'assenza di vincoli di destinazione sul gettito derivante da fonti di finanziamento della Regione; (5) la trasformazione del Veneto in Regione a Statuto speciale. La l.r. 16/2014 prevedeva invece la consultazione degli elettori sulla possibilità che la loro Regione diventasse una «Repubblica indipendente e sovrana»[330].

La Consulta ha salvato solo il primo dei quesiti previsti dalla l.r. 15/2014 che, con interpretazione adeguatrice[331], deve essere letto nel senso che le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» si possano applicare solo alle materie previste dallo stesso art. 116, c. 3, Cost., di cui riproduce il testo. Il referendum non violava tale disposizione neanche dal punto di vista procedurale, in quanto veniva a collocarsi «in una fase anteriore ed esterna» rispetto all'iter ivi previsto, che si sarebbe potuto svolgere inalterato dopo la sua celebrazione (poi avvenuta nell'ottobre 2017).

Gli altri quattro quesiti proposti (i n. 2, 3, 4 sui profili finanziari e il n. 5 sulla trasformazione del Veneto in regione a Statuto speciale) sono stati invece censurati in quanto concernenti ambiti materiali che

[330] Come noto, la pronuncia in esame s'inserisce nella vicenda che ha visto il Veneto delineare un proprio percorso verso l'ottenimento di maggiori forme di autonomia, nell'ambito del quale le due leggi sottoposte all'attenzione della Corte erano state precedute da una consultazione popolare *online*.

[331] D. Tega, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Regioni*, 2015, 1144 e S. Bartole, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, 2015, 942. Escludeva che tale quesito potesse collocarsi, dal punto di vista formale, nel solco dell'art. 116, c. 3, G. Pistorio, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, *Focus fonti*, 1/2015, 17.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

lo Statuto regionale sottrae alla consultazione popolare, violando così l'art. 123 Cost.[332].

Come giustamente pronosticato[333], la l.r. 16/2014 è stata invece dichiarata integralmente incostituzionale in quanto, oltre ad incidere su scelte di rilievo costituzionale, «suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.».

La motivazione si è incentrata proprio su tale norma che esprime un principio fondamentale, l'unità della Repubblica, nella cui cornice devono svilupparsi altri principi, come il «pluralismo istituzionale e sociale e l'autonomia territoriale», posti anch'essi alla base del nostro ordinamento.

Ribadendo la differenza fra autonomia e sovranità già precisata in altre occasioni, la Corte afferma ancora che l'autonomia e il pluralismo non potrebbero mai giustificare ipotesi di frammentazione dell'ordinamento e definisce l'iniziativa referendaria in esame, volta a contraddire l'unità della Repubblica, come *extra ordinem*.

Con la sent. 118/2015 si potrebbero ancora ricordare, anche a motivo del coinvolgimento della stessa Regione, le due successive pronunce in cui la Corte ha dichiarato incostituzionali la legge che qualificava il popolo veneto come minoranza nazionale (sent. 81/2018) e le disposizioni che – intervenendo su una previgente normativa – imponevano di esporre la bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, nonché su imbarcazioni di loro proprietà (sent. 183/2018). Nel primo caso la decisione ha fatto leva sulla migliore idoneità del legislatore statale, capace di garantire le comunanze, a garantire le differenze, rendendo così compatibili pluralismo e uniformità, non potendo una legge regionale qualificare una comunità come minoranza

[332] In particolare, sui quesiti n. 2 e 3 si è utilizzato come parametro interposto proprio lo Statuto veneto, i cui artt. 26, c. 4, *a*) e 27, c. 3 non ammettono referendum consultivi su leggi tributarie. La Corte ha reputato altresì violati i principi costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica e il limite delle leggi di bilancio, come interpretato in riferimento all'art. 75 Cost. I quesiti n. 4 e 5 sono stati ritenuti lesivi, oltre che delle sopracitate disposizioni statutarie sul referendum, rispettivamente, anche degli artt. 119 e 116 Cost.

[333] G. Serges, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *federalismi*, *Focus fonti*, 1/2015, che si soffermava sul fatto che tale atto evocasse concetti come l'"autodeterminazione dei popoli" o il "diritto a decidere" presi a prestito dall'esperienza catalana ma calati in un contesto molto diverso.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

dal momento che all'articolazione politico-amministrativa del Paese non corrisponde la suddivisione del popolo in frazioni[334]. Nel secondo caso la dichiarazione di illegittimità costituzionale si è basata sulla violazione dell'art. 117, c. 2, g) ma soprattutto su quella dell'art. 5 Cost., vero «cuore della pronuncia»[335], ai sensi del quale non è ammesso l'affiancamento del vessillo regionale alla bandiera statale quando la seconda sia chiamata a palesare il carattere nazionale dell'attività svolta dall'ente o ufficio interessato.

Più in generale, simbolico della volontà della giurisprudenza costituzionale di voler "segnare" il divario fra lo Stato e gli enti territoriali, alla luce della contrapposizione fra sovranità ed autonomia, è stato poi ritenuto l'utilizzo, riservato solo ai secondi, della definizione «livelli di governo» che, a partire dalle prime menzioni negli anni Novanta, ha trovato frequente impiego nelle pronunce successive[336].

Complessivamente, soprattutto a partire dal 2007, anche nella definizione dei profili "politici" della Regione la Corte costituzionale è sembrata avallare un'interpretazione del nuovo Titolo V analoga a quella affermatasi sotto la vigenza del vecchio testo, a dispetto del fatto che talune modifiche fossero state apportate dal legislatore della revisione proprio in risposta alla giurisprudenza precedente[337]. La lettura di una continuità fra le vecchie e le nuove disposizioni costituzionali, con particolare riferimento all'art. 114, c. 1, data dalla «stabilità dei concetti cardine e distintivi di "autonomia" (regionale) e "sovranità" (statale)», non può che risultare di ostacolo all'esercizio di forme più ampie di autonomia regionale, risultando «contro-intuitiva» rispetto alla riforma costituzionale del 2001[338].

[334] Sul punto la Corte ha richiamato la propria precedente sent. 170/2010 e, fra i diversi parametri addotti, ha utilizzato i principi fondamentali, cioè gli artt. 2, 3, 5, 6 Cost.

[335] G. Tarli Barbieri, *Regione Veneto o «Repubblica di San Marco»? Riflessioni sparse a partire dalla sent. 183/2018 della Corte costituzionale*, in *Regioni*, 2019, 193.

[336] Q. Camerlengo, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»*, in *Regioni*, 2016, 52 s., che fa in particolare riferimento alle pronunce del quinquennio precedente a quello in cui scrive.

[337] S. Mangiameli, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, cit., 26.

[338] S. Calzolaio, *Di alcune "regolarità" nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V*, in *Istituz. Feder.*, 2013, 461 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

9. *I bilanci post riforma*

9.1. *La delusione del primo decennio*

Come avvenuto in seguito all'istituzione delle Regioni, anche dopo la riforma del Titolo V è continuata la prassi dei "bilanci" periodici, che fanno emergere luci e soprattutto ombre della "ristrutturata" esperienza regionale.

Nel 2003 la rivista *Istituzioni del Federalismo* organizzò una tavola rotonda virtuale nella quale sottopose ad alcuni noti studiosi di diritto regionale, fra le altre, due domande concernenti i nodi irrisolti del Titolo V novellato e la possibilità di trovare una soluzione agli stessi attraverso la normale attività normativa di trasferimento delle funzioni o di disciplina delle materie[339]. Come uno dei partecipanti ha efficacemente descritto, il confronto è stato avviato in un momento in cui «la confusione è alle stelle. Il vecchio Titolo V non c'è più; il nuovo, appena agli esordi, è destabilizzato da una annunciata "riforma della riforma"»; ravvisandosi come principale causa dell'incertezza politica la «antica assenza di un convinto e serio progetto riformatore»[340].

I nodi critici derivanti dalla revisione erano molteplici, andando dal riparto della potestà legislativa, già oggetto di nuovi progetti di riforma costituzionale, all'attuazione delle disposizioni sull'autonomia finanziaria e ricordavano quelli già messi in luce sotto la vigenza del vecchio testo.

Fra questi, quasi tutti i partecipanti non mancavano di annoverare l'inadeguatezza dei meccanismi di raccordo e, in particolare, la mancanza di una Camera delle Regioni, «"convitato di pietra" di ogni discussione sul completamento della riforma»[341], la cui assenza non sarebbe stata efficacemente compensata dalla previsione della Commissione parlamentare di cui all'art. 11 l.cost. 3/2001[342], che avrebbe anzi

[339] *Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane? Tavola rotonda virtuale*, in *Istituz. Feder.*, 2003, 395.

[340] A. Barbera, *Il nuovo Titolo V e la trilogia di Italo Calvino*, *ivi*, 453.

[341] Così A. D'Andrea, *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, *ivi*, 496, che pure definiva un'eventuale riforma volta a prevedere una Camera delle Regioni «la meno percorribile sul piano politico», 514. Sull'opportunità di rendere gli organi della Repubblica rappresentativi anche delle Regioni, G. Falcon, *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, *ivi*, 450 ss.

[342] F. Merloni, *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, *ibidem*, 408; ponevano l'accento su questo anche A. Ruggeri, *Il Titolo V della Costituzione tra attuazione*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

costituito il frutto del «senso di colpa» del legislatore costituzionale per tale omissione[343].

Un secondo problema ricorrente era il rapporto fra Regioni ed enti locali, apparentemente connotato da margini d'incertezza maggiori che nel vecchio Titolo V. In particolare, la già rilevata tensione (v. § 5) fra la competenza esclusiva statale ex art. 117, c. 2, p), che pone un argine alla legislazione delle Regioni, e la potestà residuale, che consente comunque loro importanti prerogative in materia, soprattutto nell'allocazione delle funzioni amministrative[344], era ulteriormente acuita dalla mancata specificazione delle funzioni fondamentali di cui alla stessa lett. p), con la conseguente difficoltà di qualificare le diverse tipologie di funzioni amministrative (conferite, attribuite, proprie) previste nell'art. 118[345]. In proposito s'insisteva però sul fatto che la direzione del processo, che doveva vedere collaborativi Stato e Regioni, non poteva che andare verso la «progressiva "regionalizzazione" del governo locale»[346].

Un'ulteriore criticità veniva ravvisata nel ritardo o meglio nell'inerzia con cui le Regioni stavano affrontando la revisione degli Statuti. Arenatisi nelle incertezze relative alla forma di governo e ai meccanismi elettorali, che vedono la concorrenza di fonti diverse[347] (v. § 3), gli enti substatuali non stavano comunque sfruttando gli altri spazi lasciati a loro disposizione, con una tendenza piuttosto generalizzata, che pareva non risentire delle differenziazioni di carattere geografico, economico o politico. Non si è mancato così di affermare che rispetto ai nodi irrisolti emersi dalle riforme degli anni Novanta «le

e revisione, *ivi*, 468; P. Cavaleri, *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, *ivi*, 487, 489, 492.

[343] Così R. Bifulco, *Le Regioni e la lotta per l'amministrazione*, *ivi*, 517. Riteneva che entrambe potessero intervenire sul problema della difficile individuazione delle materie M. Carli, *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, *ivi*, 526, mentre R. Bin, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, *ivi*, 574 ss., rammentava la necessità del coordinamento non solo sul piano della legislazione ma anche su quello amministrativo e F. Pizzetti, *La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte*, *ivi*, 547 s., ricordava l'importanza dei meccanismi di raccordo anche infraregionali.

[344] R. Bifulco, *Le Regioni e la lotta per l'amministrazione*, cit., 521.

[345] T. Groppi, *Attuazione o revisione del Titolo V?*, *ivi*, 398.

[346] F. Merloni, *Intervento alla tavola rotonda virtuale Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane?*, cit., 410 ss.

[347] A. Ruggeri, *Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione*, cit., 470.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Regioni si sono collocate sul lato dei problemi e non su quello delle loro soluzioni»[348].

In altra sede si sono constatate poi le perduranti difficoltà del sistema partitico a governare il processo di regionalizzazione[349], mentre la stessa legislazione ordinaria soprattutto statale sarebbe risultata espressiva di un indirizzo politico che non solo non teneva conto della cesura istituzionale provocata dall'entrata in vigore del Titolo V, ma riproponeva l'idea di un sistema istituzionale e amministrativo come «unicum che dal centro va alla periferia»[350].

A dieci anni dalla revisione del Titolo V il bilancio continuava a presentarsi sostanzialmente negativo, sia in riferimento ai "nervi scoperti" evidenziati già in passato, sia guardando a tutti gli aspetti che avrebbero dovuto rappresentare i capisaldi dell'autonomia regionale («l'autogoverno, l'attribuzione di funzioni come proprie, l'autonomia normativa e finanziaria»), rispetto alle cui ragioni erano prevalse quelle del centralismo[351].

Dell'autonomia statutaria si constatava la deludente attuazione, in quanto i contenuti della forma di governo non si discostavano da quelli indicati dalla Costituzione.

La potestà legislativa rivelava a sua volta il compimento di scelte poco coraggiose, riproponendo la prassi delle leggi "fotocopia" più frequentemente rispetto a un passato in cui, a fronte dell'inerzia statale, erano maggiormente diffusi i casi di approvazione di discipline regionali d'avanguardia[352]. Determinante rimaneva il ruolo dalla Corte costituzionale, molto impegnata a risolvere le questioni di competenza fra i legislatori statale e regionali[353] mentre le possibilità di partecipazione all'UE previste dalla nuova normativa erano sfruttate solo parzialmente[354].

L'esercizio delle funzioni amministrative continuava a scontare la tensione nel rapporto con gli enti locali, ben lontano da quel dise-

[348] M. Cammelli, *Federalismi virtuali e tiepide autonomie*, *Intervento alla tavola rotonda virtuale Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane?*, cit., 434.

[349] S. Staiano, *Il difficile percorso del regionalismo*, in *federalismi*, 10/2007, 2.

[350] M. Cammelli, *Federalismi virtuali e tiepide autonomie*, cit., 432.

[351] A. Candido, *Il "percorso accidentato" di un regionalismo in cerca di modello*, in *Quad. regionali*, 2012, 343.

[352] V. Onida, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, cit., 579.

[353] U. De Siervo, *Conclusioni*, in *Regioni*, 2011, 594.

[354] L. Violini, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Quad. regionali*, 2011, 952.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

gno ideale che avrebbe voluto «Regioni forti, sul piano nazionale, mediante la rappresentanza parlamentare, e su quello interno, come enti di cerniera di un sistema di governo delle comunità locali»[355].

Dei tre possibili ambiti di intervento emersi con la riforma, cioè i raccordi istituzionali, la riallocazione delle funzioni in applicazione dei nuovi criteri e il riassetto dell'architettura del governo locale, si constatava sul primo punto l'insoddisfazione per l'esperienza maturata sino ad allora dai Consigli delle autonomie locali; sul secondo punto, la sostanziale inattuazione del dettato costituzionale, corretta al massimo da tentativi che non coglievano le potenzialità innovative del nuovo art. 118; sul terzo punto, l'inerzia rispetto alle aree e Città metropolitane[356]. Più in generale, i già menzionati fattori attinenti al riparto della potestà legislativa (che manteneva il collegamento fra lo Stato e gli enti subregionali), all'equiparazione fra tutti i livelli di governo nell'art. 114, alla tendenza delle Regioni a farsi carico dell'amministrazione e all'inadeguatezza degli enti locali a gestire le nuove funzioni, portavano a parlare del «fallimento del progetto dell'ente regionale come centro propulsore delle autonomie locali»[357] e si delineava una descrizione complessiva in termini di neocentralismo regionale[358].

Dal punto di vista identitario, non era poi cresciuto il sentimento di appartenenza della popolazione alla propria Regione che, ai sensi

[355] A. Morrone, *Per un "progetto di Regione"*, in *Istituz. Feder.*, 2010, 61; analogamente già qualche anno prima G.C. De Martin, *Le Regioni nel sistema nazionale*, cit., 67, ipotizzava «il futuro delle Regioni come soggetti non solo dotati di forte autonomia e di funzioni strategiche, soprattutto in campo legislativo e programmatorio, ma anche capaci di svolgere un incisivo ruolo di raccordo in un sistema caratterizzato da una pluralità di livelli istituzionali tra loro non separati», per il quale sarebbe risultata necessaria, oltre a un Senato delle autonomie, la modifica del sistema dei raccordi. Poneva l'accento su questo aspetto, fondamentale per consentire il passaggio a uno Stato policentrico, S. Budelli, *Anatomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Torino 2006, 206 ss.

[356] P. Caretti, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, cit., 573.

[357] G. Gardini, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituz. Feder.*, 2010, 30-37, che nell'Editoriale, *ivi*, 8, ricorda ancora come le Regioni vengano ricordate più come «centri di spesa – e di spreco – che come enti cui spetta la guida e lo sviluppo delle politiche territoriali».

[358] E. Balboni, *Autonomie, regionalismo, federalismo: verso un nuovo atto di cittadinanza*, in *Quad. regionali*, 2011, 939, che parlava di «un regionalismo debole, confuso e poco innovativo, all'interno del quale le Regioni sembrerebbero diventate prevalentemente delle macchine di spesa pubblica», non essendo il loro status mutato granché rispetto al passato, 948.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

di uno studio del periodo, nel corso del primo decennio del Duemila era rimasto a livelli modesti, andando addirittura a calare, senza differenze significative fra le diverse realtà[359].

Il fallimento riguardava anche il profilo ideale: rispetto alle teorie che ne avevano ispirato l'istituzione, le Regioni non avevano dato vita a nuovi modelli di amministrazione, né inaugurato una politica innovativa, dato il mancato affermarsi di genuine classi politiche regionali e lo scadente livello della moralità pubblica, non erano divenute espressione più ampia di un sistema di autonomie unitario, comprensivo degli enti locali, lasciando emergere un regionalismo di differenziazione, basato su egoismi territoriali[360].

Ancora una volta, l'amara constatazione della perdurante validità della formula, coniata in precedenza, di "Regioni senza regionalismo", si accompagnava all'auspicio di una svolta nella situazione, che vedesse le Regioni trasformarsi in «codecisori», le cui competenze avrebbero teso a caratterizzarsi sempre più per funzioni e obiettivi che non per materie[361].

Quanto alla strada da seguire, sul difficile rapporto fra unità e autonomia si suggeriva di consentire «alla prima di esprimere i gangli della vertebrazione giuridica, economica e sociale del Paese e alla seconda di cogliere le esigenze e le istanze della popolazione e del territorio delle singole Regioni. Unificando le regole se ed in quanto sia necessario per tutelare i valori connessi all'unità; differenziandole per consentire innovazione, flessibilità e, soprattutto, adeguamento alle specifiche condizioni»[362]. Si indicavano poi una serie di obiettivi, il cui raggiungimento era ritenuto arduo ma necessario: «affrontare gli squilibri Nord-Sud, ripensare le Regioni come centro di propulsione e sviluppo dell'intero sistema territoriale, costruire una riorganizzazione dei governi locali che li adegui alle nuove esigenze, definire e rafforzare gli strumenti di collaborazione e condivisione, chiarire e delimitare le competenze, evitando incertezze, sovrapposizioni e con-

[359] R. Segatori, *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, in *Istituz. Feder.*, 2010, 461, secondo i cui rilievi l'identità regionale sembrava essere apprezzata solo in quarta posizione (con percentuale del 13,1% nel 2009) rispetto a quella nazionale (27,7%), a quella cosmopolita (18,6%) e a quella cittadina (16,3).

[360] V. Onida, *Ragioni e speranze nell'attuazione del regionalismo italiano*, in *Quad. regionali*, 2011, 964 s.

[361] G. Pastori, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Regioni*, 2011, 585.

[362] L. Vandelli, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Regioni*, 2011, 590.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

flittualità, recuperare il senso profondo dell'autonomia legislativa e della differenziazione che ad essa inevitabilmente si connette»[363].

9.2. *Alla ricerca di nuove (o vecchie?) soluzioni*

Nel 2012 un nuovo e partecipato dibattito ha preso il via sulla rivista *Le Regioni*, vertendo, in particolare, sulla tipologia preferibile di Regione nell'alternativa fra il modello di un ente destinato a «costituire il punto di sintesi politico-amministrativa dei sistemi locali in sé e nei rapporti con il centro», nella logica tentata dalla revisione del Titolo V, e quello del parallelismo del sistema binario, con la coabitazione fra amministrazioni e agenzie statali ed enti territoriali, secondo l'esempio francese[364].

Delle due alternative prospettate, quella delle Regioni "leggere" è stata ritenuta lontana dal modello sviluppatosi in Italia, mentre l'altra avrebbe potuto costituire un degrado ulteriore del Titolo V con costi istituzionali elevati sul piano sia dell'efficacia amministrativa, sia delle responsabilità delle classi politiche e dello «svuotamento del senso proprio dell'autonomia regionale»[365]; la stessa riconduzione delle prospettive regionali ai soli due modelli prospettati era peraltro avversata da chi riteneva che non si dovesse necessariamente rimettere in discussione tutto il sistema[366]. Si rammentava tuttavia l'importanza di non focalizzare i giudizi sulla sola attività legislativa[367], in quanto una funzione essenziale delle Regioni era la rappresentatività delle comunità territoriali, finalizzata alla costruzione della comunità nazionale[368].

[363] L. Vandelli, *Le problematiche prospettive del regionalismo italiano*, in *Istituz. Feder.*, 2010, 210.

[364] M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Regioni*, 2012, cit., 705 ss. Un anno dopo, guardando agli scioglimenti anticipati di Lombardia e Lazio, al proseguimento della stretta sulla spesa con misure d'urgenza, lo studioso è pervenuto a conclusioni più pessimistiche, ravvisando come aspetti di problematicità nel funzionamento dei Consigli regionali, oltre che al discredito provocato dagli scandali, la limitatezza degli spazi in cui si svolge la funzione principale delle Regioni, quella legislativa e la «modestia al limite della irrilevanza nella determinazione dell'indirizzo politico e nel processo decisionale rispetto ad un esecutivo e una presidenza legittimati direttamente dal corpo elettorale», M. Cammelli, *Post-scriptum ottobre 2012*, in *Regioni*, 2012, 712 s.

[365] U. De Siervo, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Regioni*, 2012, 764 s.

[366] P. Caretti, *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *Regioni*, 2012, 751 ss.

[367] R. Bin, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Regioni*, 2012, 742 s.

[368] G. Falcon, *A che servono le Regioni?*, in *Regioni*, 2012, 770. La stessa vi-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Altri studiosi si sono soffermati sulle "storture" affermatesi nella prassi[369], sulle correlative ragioni[370], ma anche sulle proposte di miglioramento[371]. Si è poi rilevato che lo stesso regionalismo si sarebbe modificato rispetto alla maggiore innovatività di cui aveva dato prova negli anni Settanta, mirando adesso, soprattutto in alcune realtà, a dividere, ad allontanare le Regioni dallo Stato unitario[372].

È stata altresì ripresa l'idea del centro come punto di riferimento di un sistema complesso, che lo avrebbe reso «un deposito di informazioni e di dati a disposizione di tutte le componenti del sistema stesso, base per strutturare le diverse politiche in modo competente ed organico, ma soprattutto un fattore di valorizzazione delle buone pratiche che le Regioni,… in questi anni hanno saputo realizzare»[373].

Altre occasioni di dibattiti sono scaturite dalle istanze riformiste che hanno preso corpo a partire dal 2013, con la successiva appro-

sione porta A. Mastromarino, *Il ruolo del Senato nello Stato decentrato*, in *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, cit., 78, 94, a ribadire che la rappresentanza territoriale non può essere sostituita dalla cooperazione intergovernativa. In proposito L. Ronchetti, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano 2018, 306 s., ritiene che l'autonomia dovrebbe comprendere non il diritto a essere lasciati a se stessi, bensì quello alla partecipazione a una comunità più estesa e all'assunzione delle relative decisioni.

[369] G. Tarli Barbieri, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Regioni*, 2012, 812, concordava con Cammelli sul fatto che le Regioni non fossero espressive di «una apprezzabile e differenziata rappresentanza politica rispetto al centro; intercetta[ssero] parzialmente e con difficoltà le dinamiche degli interessi settoriali e dei sistemi locali a cominciare da quelli degli enti territoriali…; [avessero] giocato un ruolo assai modesto sul terreno dell'innovazione istituzionale generale; [fossero] rimaste estranee alla "riforma dello Stato", talvolta resistendo alle riforme del livello centrale…», benché non fossero mancati «casi in cui le Regioni avevano quantomeno tentato di elaborare strumenti nuovi di interlocuzione con i "propri" enti locali».

[370] In particolare, secondo F. Merloni, *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Regioni*, 2012, 786, il fatto che le Regioni non si fossero concentrate sul coordinamento, lasciando a Comuni e Province le funzioni amministrative, era da attribuire alle scelte del 1948 e non al nuovo art. 114, mentre il permanere del centralismo era imputabile sia alle resistenze dello stesso, sia alla confusione fra la concentrazione di funzioni nell'apparato centrale e la necessaria uniformità di alcune discipline.

[371] D. Sorace, *Commentando «Regioni e regionalismo» di Marco Cammelli*, in *Regioni*, 2012, 799 ss.

[372] V. Onida, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Regioni*, 2012, 794.

[373] L. Violini, De temporum ne comoedia, *ovvero sulla (vera o presunta) fine di un'epoca*, in *Regioni*, 2012, 829.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

vazione del testo di legge costituzionale c.d. "Renzi-Boschi" e il suo respingimento a opera del referendum del 2016, tenendo in sottofondo le ripercussioni della crisi economica.

Nel 2014 la rivista *Istituzioni del Federalismo* ha pubblicato gli interventi di un incontro la cui discussione si articolava intorno a tre domande: se il superamento della situazione di crisi imponesse davvero un ridimensionamento delle autonomie o, al contrario, l'avanzamento verso più mature forme di federalismo; se fosse necessario o meno dotarsi di uno statuto "costituzionale" delle autonomie; in caso affermativo, quali fossero i tratti irrinunciabili di questa autonomia[374]. Le preferenze andavano nel senso del favore per un'autonomia maggiore solo se accompagnata dallo snellimento dell'apparato centrale[375] ovvero da una serie di modifiche, che vedessero, fra le altre cose, le Regioni partecipare a scelte di *policy* attraverso la Seconda Camera; la sostituzione delle *policy* alle materie; il ricorso a uno strumento che facesse valere le esigenze unitarie senza estromettere le Regioni dal processo decisionale[376].

Le proposte miravano anche a ripristinare la coerenza dell'interpretazione costituzionale con il principio autonomistico[377], in un sistema che anteponeva le esigenze di riduzione dei costi a ogni altra istanza riformista[378].

Gli studi dell'ultimo decennio hanno continuato a porre l'accento sul fatto che la crisi economica, inducendo lo Stato a intervenire con discipline sempre più minuziose e dettagliate[379], ha incoraggiato la compressione delle già incerte prerogative regionali, favorendo la percezione per cui «l'autonomia cessa di essere una virtù e assume i contorni del vizio»[380] e mettendo «in discussione l'improvvisato "federa-

[374] S. Parisi, *Le Regioni e la responsabilità senza poteri*, in *Istituz. Feder.*, 2014, 67.

[375] R. Bin, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *Istituz. Feder.*, 2014, 56.

[376] S. Parisi, *Le Regioni e la responsabilità senza poteri*, cit., 69-72.

[377] G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituz. Feder.*, 2014, 44 s.

[378] F. Bilancia, *Un nuovo statuto costituzionale per le autonomie?*, in *Istituz. Feder.*, 2014, 7. G. Falcon, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, *ivi*, 16 s., individuava quali due principali problemi a carico delle Regioni la nuova forma di governo, che mortificava il Consiglio e la "crisi" della legge regionale.

[379] G. Gardini, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituz. Feder.*, 2011, 462.

[380] G. Gardini, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituz. Feder.*, 2015, 535.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

lismo" italiano»[381]. Si è constatata la deriva funzionalista dell'autonomia, che da «condizione di struttura destinata a favorire la crescita» diventava disfunzionale quando «convert[iva] gli organi destinati ad esprimerla in strumenti di esecuzione delle decisioni statali»[382]; gli enti autonomi non svolgevano più una funzione di «contropotere» finalizzata all'estensione degli «spazi democratici», ma erano paragonati agli enti locali dell'epoca fascista, che prestavano "ausilio" alle strategie politiche nazionali e sovranazionali[383].

Delle due visioni che dal 2001 si erano affacciate in politica, su quella di una Regione simile allo Stato di una federazione, era prevalsa nell'opinione pubblica quella di una Regione come «struttura sostanzialmente autoreferenziale, priva di reale influenza sui processi di integrazione politica e di rappresentanza territoriale degli interessi economici, incapace di fungere da volano dello sviluppo e dell'innovazione e anzi fonte di sprechi e di cattiva amministrazione»[384]. E ci si tornava ancora una volta a domandare se fosse più opportuno sviluppare le potenzialità delle Regioni in chiave di accentuata differenziazione delle politiche o piuttosto puntare sulla loro capacità amministrativa, attraverso strumenti regolatori ma finalizzati soprattutto a programmare e organizzare i servizi ai cittadini[385].

Com'è noto, poi, a inclinare l'ago della bilancia verso una valutazione negativa dell'esperienza regionale post riforma ha concorso la performance delle stesse Regioni che, soprattutto in alcune realtà, hanno visto perpetrarsi quegli episodi di malcostume che sembravano lasciati al legato della Prima Repubblica[386], determinando un'ulteriore

[381] A. Barbera, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2.10.2012, 1.

[382] M. Della Morte, *Il valore costituzionale dell'autonomia e la sua "deriva" politica*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, 416.

[383] G. Bucci, *Poteri delle Regioni tra governance economica e destabilizzazione sociale*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 6 s.

[384] G. Scaccia, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 3. Più in generale si riscontrava il riproporsi della tendenza, da parte della politica nazionale, a utilizzare le Regioni come «valvole di sfogo delle crisi del sistema politico nazionale», R. Bifulco, *Le Regioni*, Bologna 2014, 25.

[385] L. Violini, *Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *Regioni*, 2016, 919 s.

[386] E. Balboni, M. Carli, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in *federalismi*, 21/2012, 1 e M. Cerruto, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., che procede alla ricostruzione dettagliata delle vicende laziale, lombarda e sicula.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

perdita di fiducia nelle loro capacità[387] sia da parte dei cittadini, sia da parte dello Stato, che si è sentito ulteriormente legittimato a sottrarre loro le responsabilità.

In questo contesto, si riteneva inevitabilmente pregiudicato per le Regioni, considerate in chiave funzionalistica sia dagli organi costituzionali, sia dalle forze politiche e sociali, il perseguimento di un indirizzo politico-amministrativo alternativo a quello nazionale[388], pur sostenuto dalla volontà del loro elettorato[389], al quale venivano anzi rivolte promesse che gli stessi aspiranti amministratori regionali sapevano di non poter mantenere[390].

Nuova linfa al dibattito sul futuro delle autonomie territoriali fu instillata dal referendum costituzionale del 2016. Se alla vigilia della votazione si constatava che le Regioni stavano attraversando un momento particolarmente difficile della loro storia, in cui apparivano «spesso incapaci di assumere su di sé quel ruolo di governo rilanciato (almeno nelle intenzioni) con la riforma del Titolo V del 2001»[391], l'esito negativo della consultazione ha rafforzato la percezione dell'esigenza di sciogliere i nodi di tale riforma, anche sul tema della collaborazione fra Stato e Regioni[392].

[387] C. Mainardis, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Regioni*, 2016, 835 s.; F. Gabriele, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 7 s.

[388] Secondo A. Ruggeri, *Il diritto regionale, una disciplina "in declino"?*, in *Consulta online*, 2015, 616, era lo stesso dettato costituzionale, che, con la vaghezza delle sue formule, pur non opponendosi all'apertura di quell'autonomia a ventaglio ipotizzata negli anni Cinquanta e Sessanta, neppure la agevolava, ponendo dei limiti che contrastavano la «conversione dell'autonomia in una pluralità di indirizzi *stricto sensu* politici».

[389] S. Troilo, *Il declino del valore delle autonomie locali*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, cit., 215. Ricorda come in nome dell'efficienza non si possa sacrificare la dimensione politica delle autonomie territoriali A. Morelli, *Le autonomie della Repubblica: c'è un odine nel caos?*, in *Diritti regionali*, 2/2018, 9.

[390] G. Silvestri, *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Diritti regionali*, 3/2019, 475.

[391] T.F. Giupponi, *Il "nuovo regionalismo" alla prova del referendum costituzionale*, in *Istituz. Feder.*, 2016, 5 s.

[392] S. Bartole, *Stato e Regioni dopo il referendum*, in *Regioni*, 2016, 433. La necessità della collaborazione – che nella perdurante mancanza di una camera rappresentativa, si realizzava soprattutto attraverso la Conferenza Stato-Regioni – veniva rilevata anche ai fini della determinazione dell'indirizzo politico dello Stato, soprattutto attraverso le leggi, Id., *Alla ricerca di un nuovo regionalismo dopo il referendum costituzionale*, in *Regioni*, 2016, 788 s.; A. Morelli, *Dopo il referen-*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Dopo il referendum, alcune Regioni hanno manifestato l'intento di attivare quel procedimento di cui all'art. 116, c. 3, Cost. che i precedenti tentativi di attuazione non erano riusciti a portare a compimento. Sfociato in due successive "tornate" di accordi preliminari con le tre Regioni pioniere nel 2018 e 2019, l'apparente avvio del regionalismo differenziato ha suscitato il desiderio di emulazione in diverse realtà ma la preoccupazione di altre, ponendosi al centro di un accalorato dibattito politico e dottrinario in cui è riaffiorata la mai risolta "questione meridionale".

Il sopravvenire dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione del COVID-19 sembra avere distolto, almeno momentaneamente, l'attenzione degli interessati dai percorsi volti all'ottenimento di maggiori forme di autonomia.

9.3. *Guardando avanti*

Nel 1991 Amato scriveva che «le Regioni che abbiamo costruito non sono né quelle che volevano, né quelle che comunque potevano servire agli Italiani e all'Italia. Sono dei corpi asfittici, che si muovono con scarso costrutto fra le proprie inefficienze e le maglie di uno Stato che si è magari decentrato dove meno doveva ed è diventato invece ancora più centralistico dove più serviva dare respiro alle autonomie e alle responsabilità regionali», definendole ancora «pezzi sconnessi di amministrazione, cui sono assurdamente preposti organi di derivazione democratica»[393]. Poco tempo dopo, a commento dei progetti di riforma costituzionale allora in corso di elaborazione, Pastori affermava che «il sistema stesso apprestato dalla Costituzione, per quanto abbia previsto l'inserimento delle Regioni e, in generale, l'attuazione del principio del pluralismo autonomistico regionale e locale, non è stato, e non è, nel suo insieme congegnato in modo da recepire l'autonomia regionale come suo elemento fondativo e costitutivo. Il Titolo V della seconda parte della Costituzione è in qualche misura un titolo aggiunto, alternativo al resto della Costituzione e la sua attuazione ha dovuto coabitare con un sistema ispirato nei

dum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie?, *ivi*, 2016, 851 ss.

[393] G. Amato, *L'autonomia rafforza l'unità nazionale*, in *Regione e governo locale*, 1991, 11.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

suoi fondamenti alle opposte regole dell'unità della legislazione e dell'amministrazione in sede centrale e nazionale»[394].

L'impressione generale che si ricava dalla lettura delle riflessioni riportate nelle pagine precedenti, che caratterizzano l'ampio dibattito sviluppatosi, soprattutto nel nuovo millennio, sul tema delle autonomie territoriali in generale e delle Regioni in particolare, lascerebbero quasi intendere che, nonostante l'approvazione di sostanziali modifiche sul piano sia costituzionale, sia legislativo, la situazione non sia molto diversa da quella, appena riportata, autorevolmente descritta nei primi anni Novanta.

Va pur constatato però che anche in questi anni non sono mancate le note positive.

Nonostante l'erosione delle loro prerogative, le Regioni vedono «ormai assestato» il loro ruolo istituzionale, come testimoniano le materie in cui legiferano (fra cui i servizi sociali) e i servizi che erogano[395], nella gestione dei quali hanno inoltre contribuito all'espressione delle peculiarità dei territori – diversificandoli a seconda delle esigenze e delle capacità di amministrazione – e alla conseguente costruzione di una "identità regionale" dei cittadini italiani[396], rivelandosi altresì dei «laboratori di federalismo che hanno escogitato soluzioni diverse per fronteggiare la crisi»[397]. L'interesse scientifico sul tema continua del resto a mantenersi acceso: pur nella consapevolezza delle difficoltà del contesto, gli studiosi sono esortati a suggerire ai decisori politici proposte che reinseriscano le autonomie nel

[394] G. Pastori, *La potestà legislativa e i controlli sulle leggi regionali*, in *Regione e governo locale*, 1993, 569.

[395] S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *IssIrfa*, 2017, 1; nello stesso senso anche G. Mazzola, *Quali Regioni dopo il referendum costituzionale? Ipotesi per nuovi rapporti Stato-Regioni*, *ivi*, 8.

[396] G. Gardini, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Istituz. Feder.*, 2013, 18 s.; E. Balboni, *Quale futuro del regionalismo*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2014, 4, auspica, ai fini della rivendicazione di un ruolo più attivo delle Regioni, il ritorno nelle popolazioni di una «voglia di autonomia» e del desiderio di mettersi in competizione virtuosa con altri territori.

[397] S. Mangiameli, *Il sistema territoriale e la crisi*, in *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, cit., 24. Ravvisa nell'efficienza (intesa come migliore adeguatezza di alcuni territori a svolgere determinati compiti) e nella responsabilizzazione delle classi politiche le ragioni del regionalismo T. Groppi, *Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, in *federalismi*, 9/2014, 27 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

solco dell'art. 5 Cost.[398] e concordano sulla necessità di un approccio interdisciplinare, che tenga conto cioè dei molteplici altri profili (politologico, sociologico, economico, geografico) che concorrono alla descrizione dell'esperienza regionale[399].

È oggi certamente tempo di rinnovati bilanci, che segnano sia il cinquantennio dall'istituzione delle Regioni, sia il ventennio, circa, da quelle riforme che avrebbero dovuto determinare una svolta nella loro storia.

E, pur con tutte le cautele del caso, si può consentire con le considerazioni di coloro che ritengono che nonostante i limiti strutturali più volte sottolineati e le ripetute difficoltà attuative, le Regioni siano ancora necessarie per una serie di motivazioni di fondo, che abbracciano il profilo funzionale (con particolare riferimento alla co-regolazione di determinate politiche e interessi, soprattutto legati ai diritti del welfare); socio-economico (dato l'investimento da parte di soggetti del sociale di capitali economici e umani, nonché «la naturale responsabilità politica ed economica che lega – o dovrebbe legare – gli amministratori ai loro territori»); istituzionale (grazie a una funzione regolatoria in un sistema sempre più intasato dalla presenza di enti competenti e procedimenti complessi); logistico (quasi tutte le Regioni costituiscono un ambito territoriale adatto alle dotazioni infrastrutturali), ma anche del rafforzamento della democrazia nel suo complesso[400].

[398] A. Ruggeri, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Regioni*, 2017, 32 s.

[399] Lo hanno sostenuto, in occasione della fondazione della rivista *Diritti regionali*, A. Morelli, *Le ragioni del diritto regionale (e di una nuova rivista)*; R. Bin, *Lo studio del diritto regionale: metodologia e prospettive di una disciplina in declino*; A. Poggi, *Le Regioni e il diritto regionale per la riforma dello Stato*, tutti in *Diritti regionali*, 1/2016, rispettivamente 10, 47 s., 54 s.

[400] A. Poggi, *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, in *federalismi*, 5/2020.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Parte II

Regioni, indirizzo politico e tutela dei diritti sociali

Capitolo III

Regioni, indirizzo politico e tutela dei diritti sociali: alcune sintetiche premesse

Sommario: 1. Regioni ordinarie e indirizzo politico dopo la revisione costituzionale del 2001: delimitazione dell'ambito dell'indagine. – 2. Autonomie territoriali e diritti sociali. Gli statuti regionali. – 3. Il diritto all'istruzione e all'assistenza sociale nella legislazione regionale.

1. *Regioni ordinarie e indirizzo politico dopo la revisione costituzionale del 2001: delimitazione dell'ambito dell'indagine*

Nei capitoli precedenti è emerso che sin dall'indomani della loro istituzione le Regioni ordinarie hanno costituito oggetto di attenzione quasi costante sia da parte delle forze politiche e quindi del legislatore, sia da parte del Giudice costituzionale, venendo altresì ad animare un acceso dibattito dottrinario.

Le forze politiche si sono a più riprese impegnate nella proposta di modifiche alla disciplina dei nuovi enti, con l'intento apparente di rafforzarne il ruolo e le prerogative, ma non riuscendo mai completamente a nascondere la radicata preoccupazione di una troppo significativa "presa di potere" degli stessi a scapito del centro.

Il Giudice costituzionale è stato chiamato, prima e soprattutto dopo la riforma, a sciogliere quei "nodi" a cui il legislatore non riusciva a dare tutte le risposte, anche a causa del fatto che per molti aspetti la prassi si è evoluta su percorsi paralleli a quelli indicati dai testi normativi.

Il dibattito dottrinario si è a sua volta soffermato sulle criticità che emergevano (ed emergono) dal complessivo funzionamento del sistema, tentando di suggerire soluzioni o vie di uscita ma finendo spesso per "arrotolarsi" intorno al preliminare interrogativo sulla natura delle Regioni e sull'"utilità" della loro presenza. Tale interrogativo richiama inevitabilmente in campo l'annosa diatriba fra la natura politica o amministrativa degli enti infrastatuali e le incertezze sulla

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

manifestazione e il perseguimento, da parte loro, di un indirizzo politico.

In proposito, nonostante le "storture" che hanno caratterizzato la prassi rispetto al modello ipotizzato dal costituente, sia prima sia dopo la revisione, e nonostante la divergenza, talvolta molto forte, di opinioni sul punto, le riflessioni sin qui svolte inducono a concludere che la politicità dei nostri enti infrastatuali, pur connotata in termini diversi non solo da quella dello Stato, ma anche da quella delle realtà che compongono ordinamenti caratterizzati da un maggiore livello di decentramento, possa essere difficilmente messa in discussione.

Nella parte del lavoro che segue si tenterà di appurare se e come le Regioni abbiano lasciato trapelare tale politicità nell'esercizio delle loro prerogative e, segnatamente, in quella che viene ritenuta la principale sede della manifestazione dell'indirizzo politico, la competenza legislativa, dopo la svolta impressale dalla riforma del Titolo V.

A tal fine, pur nella consapevolezza del fatto che alla determinazione e al perseguimento dell'indirizzo politico concorrono le decisioni assunte da un ente in tutto lo spettro di settori rimessi alla sua discrezionalità (si pensi emblematicamente alle politiche del lavoro – cui si farà incidentalmente cenno parlando della formazione professionale –, alla sanità o al turismo, oltre alle decisioni di ambito economico e finanziario), si è scelto di concentrare l'attenzione su due *materie* o, utilizzando una categoria che un'autorevole dottrina indica opportunamente come più appropriata[1], su due *politiche* inerenti la sfera dei diritti sociali, l'istruzione e l'assistenza sociale, nella convinzione che siano particolarmente significative ai fini dell'indagine svolta.

2. *Autonomie territoriali e diritti sociali. Gli statuti regionali*

I diritti sociali – o, meglio, alcuni aspetti collegati alla loro garanzia – costituiscono da sempre uno degli ambiti in cui più incisivo è risultato l'intervento degli enti territoriali italiani, e non solo di quelli di maggiori dimensioni.

Il tema delle relazioni fra tutela dei diritti e autonomie territoriali è del resto da sempre al centro di un ricco dibattito che, ripropo-

[1] R. Bin, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Istituz. Feder.*, 2009, 210.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

nendosi anche al di fuori dei confini nazionali, vede contrapporsi le ragioni di chi ritiene che i governi locali, forti della migliore conoscenza delle necessità del territorio e della prossimità ai cittadini, siano in grado di offrire un più efficace soddisfacimento alle loro aspettative attraverso l'elaborazione di soluzioni mirate[2], e di chi, facendo appello al principio di eguaglianza, paventa i rischi che le differenze geografiche, demografiche e soprattutto economiche inevitabilmente presenti fra le diverse realtà possano ripercuotersi sul livello di tutela dei diritti, che sarebbe quindi meglio assicurato dall'intervento garantista ma anche uniformante dello Stato[3].

La stagione riformista del Titolo V dispiegatasi a cavallo del 2000

[2] Definisce le istituzioni substatuali come «quasi naturalmente costituite per i fini dello Stato sociale» A. Mattioni, *L'equità come correttivo dell'eguaglianza. Il ruolo delle autonomie territoriali*, in *Quad. regionali*, 2008, 529, che, in riferimento alla possibilità delle Regioni di compiere determinate scelte in relazione alla tutela dei diritti sociali, sostiene ancora «operazioni di questo tipo esaltano l'autonomia di indirizzo politico della territorialità»; reputa apprezzabile l'esperienza delle Regioni «nel processo di realizzazione dello stato sociale» M. Dogliani, *Autonomie regionali e innovazione politica*, in Id., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna 2015, 439; afferma che «l'autonomia ha senso se e in quanto si converta, nelle sue plurime manifestazioni (specie, appunto, in quelle al piano della normazione), in *servizio* per i diritti fondamentali, concorrendo per la sua parte al loro massimo appagamento possibile» A. Ruggeri, Summum ius, summa iniuria. *Ovverosia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali*, in *Quad. regionali*, 2012, 23, mentre secondo R. Bin, *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia. Considerazioni conclusive*, in *Il valore delle autonomie*, cit., 467, supporre che i diritti ricevano una più efficace tutela dal centro significa aver dimenticato la storia italiana e le grandi battaglie spese «per superare uno Stato burocratico, lontano e ottuso in nome della vicinanza dell'amministrazione ai cittadini». Constatano l'indirizzamento della maggioranza delle leggi regionali ai servizi alla persona e alla comunità C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali* - Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC, in *Rivista AIC*, 4/2013, 12; ai servizi e, in misura minore, allo sviluppo economico e del territorio, L. Califano, *Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive*, in *Istituz. Feder.*, Quaderni 1/2011, 12; rileva il ruolo importante degli enti locali nella gestione delle prestazioni sociali E. Longo, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2017, 211.

[3] Sul punto D. Mone, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in *costituzionalismo.it*, 2/2010, vede nel principio di eguaglianza sostanziale, «matrice originaria dei diritti sociali», il limite alla frammentazione dell'indirizzo politico, che in materia di diritti sociali per gli enti territoriali non potrà che essere solo derivato. Sostiene invece la necessità di un «chiaro e condiviso indirizzo politico sociale» G. Razzano, *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012, 74.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

ha tentato di valorizzare il principio dell'autonomia territoriale rispetto alla prassi affermatasi in precedenza, prospettando l'apertura di più ampi orizzonti per le Regioni e consolidandone l'attitudine a intervenire in favore dei diritti, in particolare di quelli sociali[4].

Il dibattito sulla dicotomia fra unitarietà e autonomia rispetto alla garanzia dei diritti sociali – riemerso con particolare insistenza in occasione delle proposte di attuazione del regionalismo differenziato succedutesi a partire dalla sua previsione in Costituzione, soprattutto con riferimento a quelle dell'ultima stagione – s'innesta quindi oggi su un apparato normativo le cui soluzioni paiono voler perseguire il duplice obiettivo della garanzia dell'imprescindibile presenza statale, almeno nei livelli essenziali, da un lato, e del riconoscimento di un certo spazio di manovra agli enti territoriali, soprattutto nella gestione organizzativa e nella previsione di standard più elevati, dall'altro lato, a fronte di un apporto giurisprudenziale attento a salvaguardare entrambi i valori ma più preoccupato sicuramente del primo[5].

Nell'esercizio della loro potestà normativa le Regioni hanno manifestato attenzione verso i diritti non solo nelle leggi, ma anche negli Statuti.

Per quanto concerne questi ultimi, è nelle disposizioni iniziali che i diritti ricevono più frequente menzione, talvolta all'interno di uno o due articoli che enunciano gli obiettivi della Regione, talaltra a proposito delle politiche condotte nelle relative aree[6]. Anticipate a volte

[4] *Ex plurimis* M. Belletti, *Legge regionale e diritti*, in *Diritti regionali*, 3/2019, 10; S. Gambino, *Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale*, in *Diritti regionali*, 3/2018, 14 s. (che menziona anche i diritti civili). Ricorda che i diritti sociali presuppongono un impegno attivo dei poteri pubblici per diventare effettivi, V. Baldini, *I diritti fondamentali in movimento: dalla prospettiva storico-dogmatica all'esperienza*, in *Cos'è un diritto fondamentale?*, a cura di V. Baldini, Napoli 2017, 26.

[5] Non potendosi riportare tutta la ricca letteratura in materia, si richiamano M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 2002, 355, che ribadisce la compatibilità fra il rafforzamento dell'autonomia territoriale introdotto dalla l.cost. 3/2001 e «la solidarietà e l'esigenza di uno sviluppo paritario di tutto il territorio nazionale»; S. Gambino, *Crisi economica e diritti sociali (con particolare riguardo al diritto alla salute, all'assistenza sociale e all'istruzione)*, in *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, a cura di S. Gambino, Torino 2015, 51, sulla garanzia fornita dall'art. 117, c. 2, m) Cost. contro le possibili disuguaglianze; L. Trucco, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012, 71 ss., sulla problematicità, per le Regioni, di garantire livelli più elevati ma anche di far fronte agli aspetti di carattere organizzativo e gestorio.

[6] La distinzione, operata da E. Longo, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

dall'affermazione della centralità della persona nella costruzione dell'azione regionale[7], le prerogative tutelate in taluni casi paiono meno estese (singolarmente, la Basilicata non parla di istruzione e salute), in altri sono menzionate in cataloghi altisonanti, arrivando a contemplare, accanto alla tutela della salute, dell'ambiente salubre, del diritto allo studio, del lavoro e dell'occupazione, presenti quasi ovunque pur se con differenti formulazioni, i diritti al cibo (Abruzzo), addirittura all'accesso alla procreazione medicalmente assistita (Campania) o alla cittadinanza attiva per gli anziani (Toscana), che sono talvolta sviluppati in apposite leggi (v. cap. 5).

Fra gli obiettivi o le categorie meritevoli di tutela più menzionati si trovano le pari opportunità, la famiglia, i soggetti deboli (anziani, bambini e giovani, persone con disabilità)[8], gli immigrati.

Pur essendo state accusate di «vaghezza concettuale», sembrando riferirsi a interessi generali della collettività, con l'obiettivo di orientare l'azione regionale, più che di fissare veri e propri diritti soggettivi[9], le previsioni statutarie sono sembrate talvolta spingersi oltre le prerogative costituzionalmente riconosciute alle Regioni, suscitando così la reazione del Governo e il conseguente intervento della Corte costituzionale, pronunciatasi nel 2004 con tre decisioni che hanno profondamente segnato l'evoluzione del regionalismo post riforma.

Il ben noto *casus belli*, parzialmente anticipato dalla vicenda della Calabria[10], è stato determinato dalle disposizioni degli Statuti toscano, umbro ed emiliano che ponevano in capo alle Regioni alcuni impegni correlati alla sfera dei diritti, come l'estensione del voto agli immigrati e la tutela di forme di convivenza ulteriori rispetto alla famiglia.

leggi e negli statuti regionali, Macerata 2007, 248-257, quando all'appello mancavano ancora diversi nuovi statuti, può essere ritenuta ancora valida.

[7] Statuto Lombardia, art. 2; analogo rilievo è ad attribuito, ad esempio, dagli statuti di Puglia, art. 1; Toscana, art. 3.

[8] E.A. Ferioli, *Le disposizioni dei nuovi statuti regionali sulla tutela dei diritti sociali: tanti "proclami" e scarsa efficacia*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. Catelani, E. Cheli, Bologna 2008, 54, ricorda che la menzione dei soggetti più deboli costituisce una novità dei nuovi statuti rispetto a quelli della generazione precedente.

[9] E. Longo, *Regioni e diritti*, cit., 267.

[10] Corte cost. sent. 2/2004. Prendendo in esame diverse disposizioni dello Statuto calabrese (v. cap. 2, § 3.2), la Corte dichiara che è opinabile la misura dell'efficacia giuridica delle disposizioni di principio, suscitando i rilievi critici di M. Olivetti, Requiem *per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in *Forum Quad. cost.*, 5.02.2004.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Rimarcando la differenza fra tali disposizioni e quelle programmatiche della Costituzione, la Corte ha richiamato la sua giurisprudenza pre-riforma sulla distinzione fra contenuto necessario ed eventuale degli Statuti (sent. 40/1972) e sul ruolo, riconosciuto alla Regione, di rappresentanza generale degli interessi della comunità (sent. 829/1988, v. cap. 1, § 8), per affermare come tali disposizioni, esplicando «una funzione di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa» e rilevando «sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto» (sent. 378/2004), risultino prive di «idoneità lesiva»[11].

Le pronunce non hanno mancato di suscitare le reazioni della dottrina che a gran voce si è schierata contro la presa di posizione della Corte, denotando l'effetto svalutativo delle prerogative regionali, anche in ambiti in cui il loro apporto sarebbe invece determinante[12] nonché la contraddizione insita nella dichiarazione di inefficacia di disposizioni ospitate in un atto che è non solo una fonte del diritto a tutti gli effetti, ma anche una fonte dall'importanza non secondaria[13].

[11] Corte cost. sent. 372, 378, 379/2004, che sul punto dichiarano le questioni inammissibili. È invece infondata la questione che investe lo statuto emiliano-romagnolo nella parte in cui afferma che «la Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente Titolo, ivi compreso il diritto di voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare» (art. 15), prerogativa che, rientrando nei diritti di partecipazione, viene riconosciuta dalla Corte come pacificamente attribuita alla Regione.

[12] V. Lippolis, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *federalismi*, 15/2005, 7, che parla di svalutazione dei contenuti politico-programmatici degli statuti; A. Vespaziani, *Principi e valori negli Statuti regionali*: much ado about nothing?, in *www.aic.it*, 2005, secondo cui le tre pronunce sminuirebbero il ruolo degli statuti nelle «conversazioni costituzionali» su temi rilevanti per le Regioni.

[13] A. Anzon, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 2004, 4057 ss., la quale ribadisce che «con l'adozione dell'atto normativo il legislatore vuole produrre diritto (*contra* A. Cardone, *Gli Statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, 10/2005, 49). E. Rinaldi, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto «necessario» e contenuto «eventuale»*, in *Giur. cost.*, 2004, 4073 ss., rileva invece che le tre pronunce segnerebbero il superamento della distinzione fra contenuto necessario ed eventuale. All'indomani della riforma si esprimeva a favore della previsione statutaria di diritti

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

I molteplici e complessi profili problematici riconducibili alle conclusioni della Consulta si radicavano nella teoria delle fonti in generale e nel rapporto fra statuti e leggi regionali in particolare. In relazione al primo aspetto alcuni ravvisavano l'opinabile riconoscimento dell'esistenza di una nuova categoria di norme[14], altri mettevano in guardia sul fatto che la possibilità di «negare a una disposizione significato giuridico» andasse riservata a ipotesi eccezionali[15] e che anche le disposizioni "inefficaci" fossero comunque tenute al rispetto della Costituzione[16]; si paventava poi il rischio che, oltre a contrastare con lo stesso principio della certezza del diritto, la negazione di efficacia giuridica a disposizioni contenute in un atto fonte ponesse a carico degli utenti e dei giudici l'onere di appurare, in sede di applicazione della norma, la sussistenza di tale efficacia[17], lasciando al dominio della politica un campo riservato invece alla normazione[18].

In relazione al secondo aspetto la dottrina si è soffermata sul rapporto fra le fonti regionali del diritto[19], affermando che l'intervento della Corte «sosping[e] di fatto fuori dagli Statuti» norme che avrebbero dovuto vincolare la successiva attività legislativa e di governo regionale[20] e interrogandosi sull'atteggiamento che la Corte avrebbe adottato sulle norme eventualmente "generate" da quelle impugnate[21].

Più in generale, il mancato riconoscimento e valorizzazione del-

e doveri, pur nel rispetto di una serie di limiti, R. Bifulco, *Federalismo e diritti*, in *La Repubblica delle Autonomie*, cit., 115 ss.

[14] A. Anzon, *L'"inefficacia giuridica" di norme "programmatiche"*, in *costituzionalismo*, 1/2005.

[15] C.E. Gallo, *Il valore delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali*, in *Foro amm.*, 12/2004, 3384 ss.

[16] M. Benvenuti, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, in *Giur. cost.*, 2004, 4145.

[17] F. Pizzetti, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Regioni*, 2005, 38. Sulla stessa linea A. Mangia, *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giur. cost.*, 2004, 4068 ss., che metteva in discussione la compatibilità di questa soluzione con il limite dell'armonia con la Costituzione.

[18] A. Ruggeri, *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Regioni*, 2005, 42 ss.

[19] D. Nocilla, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2004, 4134 ss.; F. Cuocolo, *I nuovi statuti regionali fra Governo e Corte costituzionale*, *ivi*, 4047 ss.

[20] G. Pastori, *Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Regioni*, 2005, 36.

[21] S. Bartole, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Regioni*, 2005, 12.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

l'identità regionale – su cui la Corte costituzionale ha arrestato l'ondata di entusiasmo espressa nella stagione statutaria post riforma – è stata ritenuta uno dei fattori che hanno concorso alla crisi dello stesso regionalismo italiano, che avrebbe tratto invece giovamento dalla «giuridificazione» della clausole identitarie[22].

Altri, pur non condividendo le decisioni della Consulta, sottolineavano l'importanza del fatto che le statuizioni impugnate rimanessero comunque nel testo dello statuto[23], ribadendo che l'assenza di valore normativo non implicava l'assenza di valore in assoluto, stante la rilevanza della sede in cui erano collocate[24] e, in toni più concilianti, ipotizzavano che gli effetti dirompenti delle tre decisioni avrebbero potuto essere limitati circoscrivendo ai soli statuti regionali la possibilità di avere contenuti non propriamente normativi[25].

È stato poi rilevato che, ferma restando la riserva alla Costituzione della possibilità di fissare diritti sociali e la spettanza alla legge statale della loro tutela, «la garanzia della effettività dei diritti "a prestazione" impegna le Regioni ad esercitare la propria funzione di indirizzo politico a tal fine, eventualmente anche attraverso principi generali o "programmatici", che non sarebbero altro che espressione dell'esercizio di quella stessa funzione di indirizzo politico regionale»[26], ribadendosi così lo stretto legame fra tale indirizzo e la sfera sociale.

Minoritarie sono risultate invece le opinioni di chi ha applaudito la soluzione elaborata dalla Consulta, che avrebbe anzi saputo «valorizzare con intelligenza e prudenza» l'autonomia regionale nelle

[22] I. Ruggiu, *L'evoluzione del sistema delle autonomie territoriali*, in *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio, Bologna 2015, 436. Sulla stessa linea P. Carrozza, *Il* welfare *regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in *I principi negli statuti regionali*, cit., 27, ritiene che quando le norme statutarie lasciano intendere l'orientamento politico della Regione, l'identità ivi espressa è fondata più su aspetti di carattere politico-programmatico che sugli elementi che solitamente determinano l'identità politica territoriale.

[23] *Ex plurimis* M. Pedetta, *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle «forme di convivenza« mettendoli nel limbo (sentt. nn. 372, 378 e 379/04)*, in *Forum Quad. cost.*, 2004.

[24] G. Falcon, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Regioni*, 2005, 33 ss.

[25] T. Groppi, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte Costituzionale*, in *www.aic.it*, 2004.

[26] L. Grimaldi, *Autonomia statutaria, nuovo regionalismo ed affermazione di modelli di welfare "inclusivo"*, in *federalismi*, 12/2011, 28.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

more dell'attuazione del Titolo V[27], e di chi ha anzi rimproverato alle Regioni di non aver agito in modo adeguato, rivolgendo il proprio spirito innovativo ai principi, definiti «non solo inutili ma anche dannosi»[28], anziché ad altre parti dei loro statuti, che non avevano sfruttato le potenzialità a loro disposizione[29].

Non è mancato infine un richiamo al fatto che la decisione della Corte ha forse voluto tenere conto del delicato momento politico in cui essa si stava pronunciando, alla vigilia di elezioni in cui si sarebbero applicate leggi elettorali nuove (solo in caso di approvazione dei nuovi statuti) e con notevoli incertezze sulle conseguenze di una caducazione parziale degli statuti stessi[30].

[27] R. Dickmann, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni programmatiche degli Statuti ordinari*, in *federalismi*, 3/2005, 12; V. Lippolis, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, cit., 7, secondo il quale se la lettura della Corte svaluta indubbiamente gli statuti e, in particolare, i loro contenuti politico-programmatici, essa non esime le Regioni dalla possibilità di attivarsi a garanzia di diritti già riconosciuti dal testo costituzionale.

[28] R. Bin, *Perché le regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Regioni*, 2005, 18. Sin dagli albori della fase di redazione dei nuovi statuti lo stesso autore (R. Bin, *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti*. Relazione al convegno "Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini", Torino, 26.10.2002, in *Istituz. Feder.*, 2003, 205) aveva peraltro messo in guardia le Regioni sul rischio di impegnarsi fissando obiettivi che non sarebbero poi state in grado di garantire. Secondo M. Belletti, *Legge regionale e diritti*, cit., 13 ss., questo effetto si sarebbe peraltro verificato nel caso della nomina della Giunta regionale campana, annullata dal giudice amministrativo in quanto non rispettosa del principio di pari opportunità garantito dallo Statuto (che lo specificava però anche nell'articolo relativo alla nomina della Giunta, Corte cost. sent. 81/2012). Sulla menzione da parte degli statuti del principio di pari opportunità v. *amplius* E. Catelani, *La tutela delle pari opportunità nei nuovi statuti e nella legislazione elettorale regionale*, in *I principi negli statuti regionali*, cit., 242 s., che ricorda come esso venga enunciato nei principi di carattere generale e nelle disposizioni sull'organizzazione. Sulla questione delle quote nelle leggi elettorali, anche regionali, dopo le riforme costituzionali del 2001 e 2003, E. Palici di Suni, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino 2004, 209 ss.

[29] M. Cammelli, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Regioni*, 2005, 24, mentre secondo A. D'Atena, *I nuovi Statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, a cura di A. D'Atena, Milano 2008, 77, le pronunce in esame avrebbero accontentato sia lo Stato, rassicurato sull'assenza di effetti dei contenuti statutari, sia le Regioni, che se li sarebbero visti comunque preservati. Sugli altri contenuti degli statuti v. cap. 2, § 3.

[30] P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Regioni*, 2005, 27.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

3. *Il diritto all'istruzione e all'assistenza sociale nella legislazione regionale*

Accennati negli statuti, i diritti hanno trovato una più specifica definizione nella legislazione, strumento per eccellenza di realizzazione degli obiettivi regionali e, come quasi pacificamente si ritiene, principale sede della manifestazione dell'indirizzo politico. Proprio sulle leggi si incentrerà l'esame dei capitoli che seguono, limitatamente ai due ambiti materiali dell'istruzione e dell'assistenza sociale e con particolare riferimento al periodo successivo alle riforme del 1999 e 2001, che hanno segnato o avrebbero dovuto segnare una svolta nel regionalismo italiano.

Sull'istruzione la modifica costituzionale ha inciso in maniera rilevante, producendo il trasferimento nella sfera di competenza concorrente di un ambito, l'istruzione *tout court*, prima riservato alla legislazione esclusiva dello Stato e mantenendo le prerogative che le Regioni esercitavano già in passato su settori ad esso collegati, come i servizi per la prima infanzia e la formazione professionale.

Sull'assistenza sociale la novella ha di fatto assecondato lo *status quo*, che da sempre ha visto in primo piano gli enti territoriali, assegnando anche formalmente alle Regioni la competenza legislativa residuale in materia e salvaguardando, grazie ai principi sul riparto delle funzioni amministrative sanciti all'art. 118, c. 1, Cost., il ruolo fondamentale svolto dai Comuni in relazione alla gestione e all'erogazione dei servizi.

Pur essendo ascritte l'una alla potestà concorrente e l'altra alla potestà residuale, le due materie, così come, più in generale, tutte quelle che sono collegate alla garanzia dei diritti sociali, si sono però trovate sin dall'inizio a "fare i conti" con lo Stato, sia in senso figurato, dal momento che questo ha continuato a ingerirsi nella disciplina dei diversi settori, sia in senso proprio, in quanto nelle sue mani è rimasta, per diverse ragioni, la leva finanziaria.

Come già affermato (v. cap. 2, § 6) il secondo aspetto è dovuto essenzialmente alla perdurante mancata attuazione dell'art. 119 Cost., nonostante il tentativo effettuato in tal senso dalla l. 42/2009, per cui lo Stato, trattenendo a sé i cordoni della borsa, continua a condizionare anche le modalità di garanzia dei diritti e soprattutto di quelli sociali che, secondo l'ormai diffuso luogo comune, "costano"[31].

[31] Sul punto *ex plurimis* v. O. Chessa, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. cost.*, 1998, 1170

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Il primo aspetto (cioè il condizionamento statale) presenta invece più ampie sfaccettature, in parte ascrivibili alla necessità di assicurare un livello minimo unitario di garanzia dei diritti e all'impossibilità di "dividere con l'accetta" ambiti materiali fra loro inevitabilmente connessi e richiedenti l'intervento di livelli di governo diversi[32]; per altra parte riconducibili, a detta di chi scrive, alla innata (non necessariamente deprecabile) tendenza dello Stato a ingerirsi nelle questioni regionali, come un genitore amorevole che, pur favorevole all'emancipazione dei figli, concede loro un'abitazione autonoma, un contributo economico per la sopravvivenza, ma poi continua a visitarne le case, anche senza preavviso, facendosi carico degli approvvigionamenti e delle pulizie.

Fiumi di inchiostro sono stati debitamente dedicati a commentare il nuovo riparto della competenza legislativa, la sua interpretazione da parte dei diversi attori coinvolti, il ruolo dispiegato in proposito dalla Corte costituzionale e le oscillazioni della prassi, soprattutto in seguito alla crisi economica che ha colpito il nostro Paese a partire dalla fine del decennio scorso.

Basti per ora preliminarmente ricordare che, oltre al già citato profilo del finanziamento, il principale fattore di condizionamento dell'esercizio della potestà legislativa regionale nelle due materie indagate è risultata l'interpretazione attribuita dallo Stato (spesso avallata dalla Consulta) ad alcuni titoli competenziali riservatigli in via esclusiva, primo fra tutti la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e ai principi fondamentali in taluni ambiti di competenza concorrente fra i quali spicca, insieme a quelli – come l'istruzione – pertinenti l'ambito in esame, il coordinamento della finanza pubblica (che ha inciso in modo ancor più rilevante sulla tutela della salute)[33].

La riserva al governo centrale della disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni risponde alla necessità di garantire alcuni principi fondamentali della Costituzione, come l'eguaglianza e l'unità della Re-

ss.; M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 14 s.

[32] Sulla problematicità del riparto di competenze in materia v. *ex plurimis* A. Ruggeri, *L'autonomia legislativa delle Regioni, rivista dall'angolo visuale dei diritti, e i suoi ossimori*, in *Diritti regionali*, 3/2018, 22 ss.

[33] Fra i numerosi contributi sul riaccentramento delle competenze statali prodottosi in seguito alla crisi economica F.E. Grisostolo, I. Rivera, *I diritti sociali alla prova degli equilibri di finanza pubblica statale e regionale. Un difficile rapporto di reciproca condizionalità*, in *Ianus*, 2017, 160 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

pubblica e può difficilmente essere revocata in dubbio, a meno di non mettere in discussione le stesse fondamenta del sistema[34]. I dubbi sorgono però sull'interpretazione dell'"etichetta", sia in riferimento all'espressione letterale utilizzata, sul cui significato si sono cimentati i primi commentatori del nuovo testo[35], sia in riferimento all'ampiezza del raggio di movimento che essa consente allo Stato, su cui, come si avrà modo di vedere, questo ha dato prova di una certa elasticità in riferimento tanto all'istruzione, quanto all'assistenza sociale, che per giunta paga il prezzo di non potersi ancora misurare con un vero e proprio catalogo di LIVEAS (livelli essenziali di assistenza sociale, v. cap. 5, § 7). È superfluo ricordare che anche su questo titolo e, soprattutto, sulla sua valenza di "competenza trasversale" fondamentale è risultata l'attività ermeneutica della Corte costituzionale, a partire dalla nota sent. 282/2002[36].

[34] I LEP vengono definiti «principio-valvola», «chiave di volta del sistema» da T. Groppi, *La garanzia dei diritti fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Osservatorio sul federalismo*, 2001; «un punto fermo per la salvaguardia delle condizioni di eguaglianza dei diritti dei cittadini da ogni tendenza discriminatoria e quindi disgregatrice che in proposito si possa affacciare» da C. Pinelli, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 892; «una vera e propria competenza esplicita del legislatore statale, che si traduce in un limite e in un vincolo nei confronti di tutti i decisori», dei quali non esclude però la «competenza consequenziale implicita» da F. Pizzetti, *La tutela dei diritti nei livelli substatuali*, in *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, a cura di F. Pizzetti, Torino 2003, 91, 103 s.; una questione «centrale per l'attuazione dell'intero titolo V» da G. Azzariti, *Dopo il referendum del 25-26 giugno: le prospettive del Titolo V*, in *Dir. pubbl.*, 2006, 593; «punto di equilibrio» fra autonomia ed eguaglianza da G. D'Ignazio, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del neoregionalismo in Italia*, in *federalismi*, 4/2007, 19 ss.; più di recente «strumento di garanzia del rispetto del principio di uguaglianza nella tutela dei diritti sociali», grazie alla giurisprudenza costituzionale, da A. Troisi, *Legislazione regionale e diritti sociali*, in *Diritti regionali*, 3/2019, 15. Rileva invece che i LEP non possono essere considerati una materia, prerogativa riservata ai diritti, L. Cuocolo, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi e problemi di attuazione*, in *Dir. econ.*, 2003, 395.

[35] Sin dall'indomani della riforma sottolineava l'importanza di fare chiarezza, «possibilmente non in via giurisdizionale», su tale espressione, identificativa di un «criterio trasversale» L. Elia, *Introduzione*, in *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino 2001, 13 s., mentre M. Olivetti, *Le funzioni legislative regionali*, *ivi*, 98, la considerava un elemento di mobilità nel riparto delle materie. Per una ricostruzione delle diverse posizioni v. F. Paterniti, *Spunti di riflessione sui problemi di tutela dei diritti sociali nella legislazione regionale*, in *Diritti regionali*, 1/2019, 7 ss.

[36] A proposito della giurisprudenza costituzionale, denota la complementarietà

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Elastica, sebbene supportata da più rigorosi tentativi di delimitazione, soprattutto da parte della Consulta (si pensi in proposito alla nota sent. 200/2005 in materia d'istruzione, su cui cap. 4, § 1.2), è anche l'interpretazione che si è data ai principi fondamentali delle materie di competenza concorrente, nella riproposizione di dinamiche che ben ricordano la prassi antecedente la riforma.

L'ultimo, ma non per questo trascurabile, fattore di condizionamento sulla normativa regionale è dato dall'inevitabile connessione fra titoli competenziali diversi, che porta, anche grazie ai suggerimenti della giurisprudenza costituzionale, talvolta a individuarne uno come prevalente, talaltra a richiedere ai due legislatori di operare sinergicamente attraverso gli istituti della leale collaborazione[37].

Nella consapevolezza dei limiti cui si è accennato, compito delle prossime pagine sarà verificare innanzitutto come le Regioni siano intervenute nel nuovo Millennio in relazione all'istruzione e all'assistenza sociale e, in secondo luogo, se e in quali forme tale intervento si possa configurare come l'espressione di un indirizzo politico autonomo, condizionato sì dalle linee guida, più o meno ampie, imposte dallo Stato e dall'emulazione dell'esperienza degli altri enti infrastatuali, ma anche rispondente alle esigenze e ai bisogni di quelle comunità di cui le Regioni sono unanimemente considerate "enti esponenziali".

fra le clausole di cui alle lett. m) e l) dell'art. 117, c. 2, Cost. M. Belletti, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali…" alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile…*, in *Istituz. Feder.*, 2003, 640, affermando che entrambe sono volte a garantire «una fruizione il più possibile uniforme sul territorio nazionale dei diritti fondamentali».

[37] A. Morelli, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 4.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Capitolo IV

Le scelte delle Regioni in materia di istruzione

Sommario: 1. L'istruzione fra Stato e Regioni. - 1.1. Il riparto di competenze. - 1.2. Gli interventi della Corte costituzionale. – 2. La legislazione regionale: le leggi "di sistema". - 2.1. Le Regioni "pioniere", Toscana ed Emilia Romagna. - 2.2. Le scelte delle altre Regioni. – 3. L'assistenza scolastica non universitaria. – 4. Il diritto allo studio universitario. - 4.1. La normativa regionale pre-riforma. - 4.2. Gli aspetti di carattere organizzativo. - 4.3. La tutela del diritto allo studio universitario. – 5. L'istruzione e formazione professionale e la formazione professionale. - 5.1. La disciplina statale. - 5.2. La legislazione regionale. – 6. I servizi per la prima infanzia. - 6.1. L'evoluzione normativa in materia di servizi per la prima infanzia: un primo quadro d'insieme. - 6.2. Gli interventi della Corte costituzionale e le innovazioni introdotte dalla c.d. "buona scuola". - 6.3. La normativa regionale. – 7. Istruzione e indirizzo politico regionale: prime riflessioni.

1. *L'istruzione fra Stato e Regioni*

1.1. *Il riparto di competenze*

La volontà di attribuire una struttura decentrata al sistema dell'istruzione fu espressa già in seno alla Commissione per gli Studi attinente alla Riorganizzazione dello Stato, istituita presso il Ministero per la Costituente. Com'è noto, però, in Assemblea costituente le istanze più autonomiste lasciarono il posto ad un'impostazione centralista che, meglio rispondendo alle preoccupazioni sulla venuta meno del carattere nazionale dell'istruzione e su possibili difformità nel livello di garanzia del diritto nonché sullo status del personale docente, riservava agli enti territoriali competenze amministrative solo in settori collaterali, nei quali essi erano già attivi, come l'assistenza scolastica (intesa prevalentemente come prestazione di sussidi economici) e l'istruzione artigiana e professionale (intesa soprattutto come funzionale all'addestramento al lavoro)[1].

[1] A. Poggi, *Per un "diverso" stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna 2019, 61 ss.; 143.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Una volta istituite le Regioni («un nuovo strumento di vita democratica, un mezzo per avvicinare lo Stato al cittadino»), la dottrina ne auspicò un coinvolgimento attivo nella delineazione degli elementi costitutivi del sistema dell'istruzione, ad esempio attraverso la collaborazione alla redazione dei progetti di riforma, allora in corso di discussione, della scuola superiore e dell'Università, deplorando il fatto che si stesse invece portando avanti una visione riduttiva del ruolo che esse avrebbero ricoperto in materia di diritto allo studio, ridotto alla riorganizzazione dei patronati e delle scuole materne[2].

La svolta decisiva recata al sistema costituzionale e all'organizzazione amministrativa del nostro Paese dalle riforme Bassanini coinvolse naturalmente anche il settore dell'istruzione, a proposito del quale incoraggiò anzi le istanze, già latenti, di valorizzazione non solo del ruolo delle autonomie territoriali, ma anche di quelle funzionali, fra cui Scuole e Università, con la difficoltà di stabilire a quale dei due processi innovativi dare attuazione per primo[3].

Nonostante le riforme Bassanini mirassero quindi a incoraggiare autonomia e decentramento, anche ai loro decreti attuativi e, in particolare, al d.lgs. 112/1998[4] è stato rimproverato di essere intervenuti, nel campo dell'istruzione, con alcune «ambiguità e reticenze». Si faceva notare il fatto che da un lato l'art. 135 riguardasse solo una parte del settore e che gli artt. 138 e 139 assegnassero a Regioni ed enti locali competenze che parevano «più un'attività di mera gestione di un servizio che trova altrove il suo centro di decisione e programmazione che non un'autonoma valutazione del servizio scolastico», tanto da portare a definire anche tale atto come un'«ennesima occasione perduta». Sulla stessa scia il successivo D.P.R. 275/1999 ha attribuito allo Stato – che ha mantenuto così la funzione di "garante del servizio" – «le più importanti scelte politiche in materia d'istruzione, così come la definizione dei confini entro cui tanto l'autonomia locale quanto, soprattutto, quella scolastica dovranno muoversi»[5].

[2] G. Barbarisi, *Scuola e Regione*, in *Crit. marxista*, 1971, 47 s.

[3] A. Poggi, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Istituz. Feder.*, 2004, 247.

[4] 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*.

[5] Per le citazioni che immediatamente precedono M. Carneroli, *La scuola del futuro tra Stato e autonomia (locale e funzionale)*, in *Pol. dir.*, 2000, 334, 338. D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59*. Sulle ri-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Dall'altro lato, dal combinato disposto dell'art. 136 e delle disposizioni successive si potevano ricavare impressioni di segno opposto. Come emerge chiaramente da tali disposizioni, il fulcro delle competenze regionali era costituito dall'attività di «programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico» e trovava la sua delimitazione, dall'alto, nel ruolo statale di determinazione di obiettivi generali del sistema di istruzione (aspetti ordinamentali o di garanzia) e, dal basso, nelle funzioni di «programmazione dell'azione educativa e didattica» affidate alle Istituzioni scolastiche. Tale ambito, che includeva le funzioni relative all'adeguamento dei compiti affidati alle reti di scuole, alla provvista delle risorse umane e finanziarie, al monitoraggio e alla valutazione, all'adozione di misure di implementazione del servizio, avrebbe consentito a chi ne era titolare – Stato e Regioni, in questo caso – non solo di gestire efficacemente un servizio pubblico, con riferimento agli obiettivi generali, ma anche di portare avanti «una vera e propria *politica*» del servizio stesso[6].

La riforma del Titolo V e, in particolare, dell'art. 117, ha inciso profondamente sulla materia istruzione, prevedendo per la stessa un riparto di competenze che risulta fra i più articolati e complessi del dettato costituzionale.

La nuova disposizione assegna infatti allo Stato, oltre alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», le «norme generali sull'istruzione» e i principi fondamentali della materia «istruzione», annoverata fra quelle di potestà concorrente; in quella stessa materia, alle Regioni demanda la disciplina di dettaglio, fatta salva «l'autonomia delle istituzioni scolastiche

forme dell'organizzazione amministrativa v. anche A. Iacopino, *L'organizzazione amministrativa del sistema dell'istruzione: compatibilità costituzionale del modello*, in *Dir. econ*, 2011, 296 ss. V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano 1980, 116, sottolineavano come il dovere di garantire l'istruzione incombesse sullo Stato in quanto portatore di «un'idea universale» che si contrappone a «una visione particolaristica della vita» che può essere propria delle famiglie.

[6] A. Pajano, *Costruzione del sistema di istruzione e «primato» delle funzioni amministrative* (Commento a C. Cost. 13 gennaio 2004, n. 13), in *Gior. dir. amm.*, 5/2004, 529 ss. Sulla rilevanza dell'inserimento della programmazione fra le funzioni di competenza regionale nel d.lgs. 112/1998, C. Marzuoli, Commento all'*art. 138*, in *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997. Commento*, a cura di G. Falcon, con la collaborazione di M. Cammelli, F. Merloni, G. Pastori, L. Torchia, Bologna 1998, 463 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

e con esclusione della istruzione e della formazione professionale» (art. 117, c. 2, m), n) e c. 3), che sembra quindi rientrare nella potestà residuale degli enti territoriali (art. 117, c. 4)[7]. Tale riparto potrebbe inoltre risultare non granitico, dal momento che sia l'*istruzione*, sia le *norme generali sull'istruzione* vengono annoverate fra quelle materie in cui le Regioni possono chiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», nel rispetto del procedimento e delle condizioni previste dall'art. 116, c. 3, Cost.

Sin dall'inizio fu chiaro che il nuovo dettato costituzionale, seppur palesemente mosso dall'intento di ampliare la potestà legislativa regionale nel settore – in sintonia del resto con le nuove regole introdotte dall'art. 118 in relazione alle funzioni amministrative e, più in generale, con i principi ispiratori della riforma – sarebbe risultato di difficile interpretazione, essendo la materia suddivisa fra più titoli competenziali il cui contenuto necessitava di essere concretamente definito.

1.2. *Gli interventi della Corte costituzionale*

A questo proposito fondamentale si è rivelato, come sempre, il ruolo della Corte costituzionale che, davanti a impugnative di leggi statali considerate invasive delle prerogative regionali o di leggi regionali accusate di esondare dai loro argini, ha tentato di delimitare i confini fra le attribuzioni dei due enti e, per quanto qui interessa, di definire quel tracciato entro cui le Regioni possono legittimamente portare avanti scelte proprie, perseguendo così eventualmente il loro indirizzo politico.

Come per altri ambiti, si riprenderanno brevemente solo alcuni momenti salienti della giurisprudenza intervenuta in materia dopo la revisione del Titolo V, nella misura in cui risulti utile ad appurare di quale "spazio di manovra" dispongono le Regioni.

La prima pronuncia significativa è la sent. 13/2004 in cui la Corte costituzionale, premettendo che non avrebbe provveduto a una definizione delle sfere di attribuzione dei due enti né dei rapporti fra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali», dichiara incostituzionale la disposizione statale che, riservando a un organo

[7] A proposito della riforma R. Calvano, *Scuola e Costituzione, fra autonomie e mercato*, Roma 2019, 69, ritiene che sarebbe stata più felice la scelta di inserire la garanzia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche nell'art. 33, accanto alla previsione concernente l'università.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

centrale la destinazione del personale docente fra le varie Istituzioni scolastiche all'interno della Regione, interviene nella disciplina di dettaglio della materia istruzione e sottrae di fatto agli enti substatuali una prerogativa attribuita loro dal d.lgs. 112/1998, ponendosi così in contrasto con il nuovo Titolo V, la cui revisione non intendeva sicuramente privare tali enti delle prerogative che già esercitavano ai sensi del sopracitato decreto. La disposizione statale è però fatta salva in riferimento alle Regioni che non avevano ancora legiferato in materia e sino al momento in cui lo avessero fatto, in modo da non pregiudicare il funzionamento del servizio e, di conseguenza, la garanzia del diritto. Quanto all'oggetto, la Corte puntualizza che «il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica», attribuendo così un contenuto concreto alla voce "istruzione"[8].

La dottrina intravvede in questa pronuncia una lettura estensiva delle competenze regionali[9], che include nel concetto di programmazione della rete scolastica la distribuzione del personale[10], ma soprattutto individua «un plafond di norme per così dire minimo, costituente la competenza regionale "certa", che non può essere attratto fra le norme generali sull'istruzione»[11].

Un parziale contributo alla determinazione dei criteri di riparto della materia viene dalla sent. 34/2005 che riconduce nei principi fondamentali la «facoltà, concessa al personale scolastico ogni dieci anni

[8] Corte cost. sent. 13/2004.

[9] M. Cocconi, *La potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione fra nuovo Titolo V ed esigenza di continuità di un servizio pubblico essenziale. Osservazioni a margine di Corte cost. 13/04*, in *Foro it.*, 10/2004, 2669; parla di «*vis* espansiva» P. Milazzo, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e «raffina» il principio di continuità* (Nota a C. Cost. 13 gennaio 2004, n. 13), in *Regioni*, 2004, 969, mentre R. Morzenti Pellegrini, *Il principio di continuità in senso «istituzionale» e il nuovo ruolo di programmazione regionale in materia di istruzione* (Nota a C. Cost. 13 gennaio 2004, n. 13), in *Foro amm. C.d.S.*, 1/2004, 46 ss., attribuisce alla sentenza in esame la prospettazione di «un ruolo strategico delle regioni nel processo di sviluppo economico e sociale del Paese». Secondo S. Leo, *La materia dell'istruzione: le difficoltà di ricostruzione del sistema delle fonti*, in *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, a cura di R. Tarchi, Torino 2006, 76, la pronuncia farebbe invece emergere la difficoltà di distinguere le norme di principio da quelle di dettaglio.

[10] A. Pajano, *Costruzione del sistema di istruzione e «primato» delle funzioni amministrative*, cit., 529 ss.

[11] P. Milazzo, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative…*, cit., 969.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

di servizio, di fruire di un periodo annuale di aspettativa non retribuita senza dover allegare alcun particolare motivo»[12].

Il secondo intervento considerato particolarmente significativo ai fini della delimitazione delle competenze è dato dalla sentenza 279/2005 (originata dall'impugnazione, da parte regionale, di alcune disposizioni del d.lgs. 59/2004[13]) che, nel tentativo di distinguere le norme generali dai principi fondamentali, viene a forgiare una prima definizione per entrambe le categorie. Norme generali sarebbero quelle «sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» e diverse dai principi fondamentali che «pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose». Le norme generali non richiedono una disciplina integrativa e possono spingersi anche a regolare il dettaglio mentre i principi fondamentali, di carattere più generale, ammettono una disciplina attuativa e integrativa territorialmente differenziata[14]. Di questa prima definizione sono state proposte diverse letture, tutte tendenzialmente propense a cogliere l'interpretazione riduttiva – pur secondo alcuni giustificata – dell'autonomia regionale che ne emergeva[15].

[12] Corte cost. sent. 34/2005, *Cons. dir.* 3. Pone l'accento su questo aspetto, nel suo commento alla sentenza, A. Poggi, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Regioni*, 2005, 948 s., che ricorda come nella coeva sent. 37/2005 la Corte, analizzandone la lesività nei confronti delle autonomie scolastiche, consideri principio fondamentale in materia anche la determinazione dell'orario di insegnamento di ogni cattedra.

[13] D.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53*.

[14] G. Scaccia, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discretivo* (nota a Corte cost. sent. 279/2005), in *Giur. cost.*, 2005, 2716 ss., che propone come criterio di differenziazione l'autoqualificazione da parte delle norme generali come tali, avvenuta del resto con i decreti attuativi della l. 53/2003.

[15] V. le considerazioni di M. Michetti, *La Corte, le Regioni e la materia dell'istruzione* (Nota a C. Cost. 15 luglio 2005, n. 279), in *Giur. cost.*, 2005, 5117-5125; G. Scaccia, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discretivo*, cit., 2716 ss., ritiene l'assetto delle competenze in materia di istruzione «sostanzialmente riproduttivo del vecchio e tradizionale criterio di riparto», ma che la cosa «non dovrebbe scandalizzare» alla luce dell'importanza che l'istruzione mantiene ai fini della edificazione di un sentimento di appartenenza comune; analogamente, rammentano le esigenze unitarie che

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

La vera e propria svolta nella definizione delle norme generali viene però concordemente ravvisata nella sentenza 200/2009 che, in risposta all'impugnazione da parte regionale di alcune disposizioni di legge statale[16], procede ad una ricostruzione di tale "etichetta"[17] sostanzialmente sulla base di tre elementi: la continuità con l'analoga espressione utilizzata dall'art. 33 della Carta costituzionale; l'elenco di tutti gli atti normativi statali che, dovendosi considerare espressivi di norme generali, possono essere utilizzati come parametro per la normativa approvata successivamente; le sue precedenti pronunce. La sentenza viene poi a fornire una vera e propria definizione, secondo la quale «appartengono a tale categoria quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla autonomia delle istituzioni scolastiche». La Corte ricorda

stanno alla base della materia S. Nicodemo, *L'istruzione tra "principi fondamentali" e "norme generali"*, in *Quad. cost.*, 2006, 131 e, in generale, G. Gasperoni, *Le variazioni territoriali dei livelli di competenza degli studenti nelle Regioni italiane nella rilevazione 2009 di PISA*, in *Istituz. Feder.*, 2011, 117, 125 s., che esprime preoccupazione per le prospettive di differenziazione in un settore fondamentale sia per l'edificazione dell'unità nazionale, sia in quanto canale di superamento delle diseguaglianze sociali che, come rivelano i dati statistici, nel settore sono invece presenti.

[16] Corte cost. sent. 200/2009. La disposizione di cui la Corte non ravvisa profili di incostituzionalità riserva al Ministro l'adozione di un piano di razionalizzazione delle risorse umane e l'approvazione, in materia, di decreti di delegificazione; sono censurati invece solo i commi che riservano al potere centrale due funzioni connesse al sopracitato ridimensionamento ma rientranti nell'attività di programmazione regionale. Sul concetto di norme generali di cui all'art. 33 Cost. v. anche P. Macchia, voce *Scuola e scienza*, in *Dig. disc. pubb.*, XIII, Torino 1997, 4 ed., 627; G. Fontana, *Art. 33*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 686 ss. e sulla sua riserva al legislatore nazionale A. Mura, *Scuola, cultura e ricerca scientifica*, in *Manuale di diritto pubblico*, vol. III, a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna 1997, 230.

[17] Per usare l'espressione coniata all'indomani della revisione del 2001 da R. Bin, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, Relazione tenuta al Convegno dell'IDAIC - Siena 25/26 novembre 2005, in *astrid-online.it* (che la utilizza in realtà anche per l'elenco di cui al previgente art. 117 Cost.).

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

la funzionalità di tali disposizioni alla garanzia dell'«identità culturale del Paese».

Costituiscono invece principi fondamentali «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi», specificandosi che «in particolare, lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico» e che a tal proposito rilevano i settori della programmazione scolastica e del dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

Dopo aver ricordato il rapporto fra normativa di principio e di dettaglio già delineato in precedenti pronunce, la Corte ribadisce che «i principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le "norme generali" e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell'ambito di scelte riservate all'autonomia del legislatore regionale; scelte che, legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, operino nel quadro di una discrezionalità volta a garantire la diretta presenza delle Regioni medesime nella disciplina del servizio scolastico sul territorio, nel rispetto dei princípi fondamentali fissati dal legislatore statale, nonché, ovviamente, delle "norme generali sull'istruzione". In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni» attribuendo quindi loro sostanzialmente il compito di costituire un "ponte" fra le statuizioni centrali e le realtà locali.

La Corte porta poi a compimento la ricostruzione del ruolo dello Stato in materia accennando alla potestà di delineare il contenuto dei livelli essenziali, «con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sul-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

l'intero territorio nazionale» e suscettibili di essere però innalzati dalle Regioni, nonché alla possibilità di intervenire nell'ambito delle materie «organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «ordinamento civile» (art. 117, c. 2, lett., rispettivamente, m), l), g).

Il principale merito di questa pronuncia sta nell'aver tentato di distinguere le norme generali dai principi fondamentali non o non solo in base alla tipologia delle rispettive disposizioni (in base alla quale le prime si caratterizzerebbero per la loro diretta applicabilità, i secondi per la necessità di norme attuative) ma in base al loro contenuto, che nel caso delle prime viene individuato con alcuni riferimenti precisi mentre nel caso dei secondi si può dedurre in via residuale[18]. Singolare è l'inclusione fra le prime delle previsioni sull'assetto degli organi collegiali e sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, considerata espressione di quella valorizzazione della dimensione comunitaria dell'istruzione che stava trovando spazio nel sistema costituzionale[19].

Nel merito, dal punto di vista degli enti territoriali il risultato viene ritenuto deludente, sia in quanto sembra di fatto ascrivere alle Regioni solo la disciplina di quegli spazi già riservati loro dal d.lgs. 112/1998, rispetto al quale il nuovo Titolo V si porrebbe quindi in veste ricognitiva, anziché innovativa[20], sia in quanto l'indeterminatezza

[18] M. Troisi, *La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali». Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in *Regioni*, 2010, 534.

[19] A. Morelli, *Le diverse configurazioni dell'autonomia nei due ambiti funzionali dell'istruzione e della sanità*, in *Nuove Auton.*, 2013, 75, che individua tre fattori alla base di tale fenomeno: la scoperta della complessità del sapere contemporaneo, l'assunzione del paradigma personalistico come fine ultimo dei servizi erogati dalle istituzioni, l'affermazione del ruolo della scuola nel processo formativo del cittadino.

[20] F. Cortese, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali* (nota a Corte cost. sent. 200 e 213/2009), in *Regioni*, 2010, 524. L'impressione di una ricostruzione complessivamente favorevole allo Stato è ricavata anche da A. D'Andrea, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli 2012, vol. II, 1301 ss. Non manca però di considerare favorevolmente l'altolà imposto al Governo con la declaratoria di illegittimità della disposizione che lo autorizzava a provvedere con regolamento al dimensionamento della rete scolastica (prerogativa cui avrebbero quindi dovuto far fronte le Regioni) A. Poggi, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" go-*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

dei principi fondamentali può favorire la prassi statale di ingerenza nell'ambito regionale già seguita sotto la vigenza del vecchio Titolo V[21].

La giurisprudenza successiva si pone in segno di continuità con la demarcazione e, più in generale, con i criteri ermeneutici fissati dalla sentenza 200/2009, denotando una tendenza espansiva del ruolo statale e sostanzialmente riduttiva di quello regionale, incentrato sulle «situazioni legate a valutazioni coinvolgenti specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico» (*Cons. dir.* 25). Così avviene poco tempo dopo in una pronuncia in cui la Consulta ribadisce che spetta allo Stato, in quanto rientrante fra i principi suscettibili di essere regolati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, la disciplina degli esami di Stato e del passaggio dal sistema della formazione professionale a quello dell'istruzione[22].

Così si evince anche da alcune pronunce successive. Nella sentenza 235/2010 la Corte fa salva la normativa posta dalla Regione Sardegna sul tempo scuola nelle scuole dell'Infanzia e sulla distribuzione del personale fra le istituzioni scolastiche, riconducendola non alla materia «istruzione di ogni ordine e grado», prevista dallo Statuto speciale fra quelle di competenza attuativo-integrativa, ma all'«istruzione», prevista dal Titolo V novellato fra quelle di competenza concorrente per le Regioni ordinarie[23]. Nella n. 309/2010 si censura la normativa regionale toscana che, dando vita ad una sorta di "*tertium genus*" rispetto ai percorsi dell'istruzione e della formazione professionale, interveniva in un ambito riservato allo Stato e dallo stesso disciplinato con un atto legislativo autodefinentesi "norme generali"[24].

vernative sull'istruzione (nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009), in *federalismi*, 14/2009, 1-3.

[21] M. Troisi, *La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali»*, cit., 534.

[22] Corte cost. sent. 213/2009.

[23] Corte cost. sent. 235/2010, su cui C. Petrillo, *Clausola di «maggior favore» ed upgrading della competenza integrativa in materia di istruzione*, in *Giur. cost.*, 2010, 2887 ss.

[24] Corte cost. sent. 309/2010. L'atto statale richiamato (*Cons. dir.* punto 3.4) è il d.lgs. 15 aprile 2005, n. 76, *Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53*; a proposito di tale rimando viene opportunamente osservato come lo stesso legislatore statale concorra alla definizione di quelle "norme generali" che dovrebbero invece fargli da limite. Così F. Cortese, *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, in *Giur. cost.*, 2010, 4350 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Nella decisione 92/2011 la Corte argina l'utilizzo, da parte dello Stato, dello strumento regolamentare in ambiti preclusi alla sua competenza e rimessi a quella regionale, come l'approvazione di misure di dimensionamento della rete scolastica e di riduzione di disagio per gli utenti delle scuole dell'Infanzia[25]. Nella sentenza 147/2012 la Corte, dichiarando illegittime le disposizioni statali che disponevano in materia di aggregazione di scuole in istituti comprensivi di determinate dimensioni, in quanto inerenti nuovamente al dimensionamento della rete scolastica, risparmia invece la regola che pone a capo delle istituzioni scolastiche di minori dimensioni dirigenti scolastici reggenti, ascrivendo tale aspetto alla materia «organizzazione amministrativa dello Stato» di cui all'art. 117, c. 2, g) Cost[26].

Anche nelle pronunce più recenti non si riscontrano rilevanti *revirement*: la Corte continua a cassare o a fare salve le disposizioni di Stato e Regioni sulla base dei criteri sopracitati, coadiuvata spesso dall'autoqualificazione, da parte delle norme statali, come norme generali o principi fondamentali[27]. Così si verifica anche in relazione ai numerosi profili di illegittimità che investono la l. 107/2015 di riforma del sistema nazionale dell'istruzione, dichiarata però incostituzionale solo nella parte in cui delega al Governo la fissazione degli

[25] Corte cost. sent. 92/2011, di cui M. Cocconi, *La Corte frena l'«affievolimento», attraverso fonti regolamentari dello Stato, della potestà regionale concorrente nell'istruzione*, in *Giur. cost.*, 2011, 1349 ss., sottolinea l'importanza perché riconduce alla potestà regionale l'istituzione di nuove scuole dell'Infanzia e del primo ciclo e pone un confine non solo alla legge ma anche al regolamento statale; più in generale P. Scarlatti, *Perplessità e cautele sui criteri attinenti al riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia di istruzione, tra distinzioni incerte e prospettive di delegificazione*, in *Giur. it.*, 4/2012, 771 ss., prospetta la competenza delle Regioni in materia come "compressa" fra norme generali la cui definizione trascende il contenuto materiale delle stesse e "cristallizzazione" delle previgenti competenze regionali. Sull'evoluzione giurisprudenziale in materia v. anche M. Gaggero, *Il diritto all'istruzione fra esigenze di unitarietà e di differenziazione*, in *Quad. regionali*, 2012, 347 ss.

[26] Corte cost. sent. 147/2012. Considera le conclusioni sui dirigenti come un punto di arretramento P.G. Rinaldi, *Il dimensionamento scolastico e la competenza concorrente regionale in materia di istruzione: una conferma (attesa) e un pericolo non evitato*, in *Regioni*, 2012, 1135 s., secondo il quale la Corte è così abilitata ad utilizzare il titolo competenziale di cui all'art. 117, c. 2, g) come *passe-partout*.

[27] Così avviene ad esempio per i principi fondamentali in materia di valutazione dei dirigenti scolastici, che porta alla declaratoria d'incostituzionalità di alcune disposizioni di una legge della Provincia di Bolzano (Corte cost. sent. 122/2018) o sull'assunzione diretta dei docenti, disposta da una legge lombarda e ritenuta lesiva dell'art. 117, c. 2, g) (Corte cost. sent. 76/2013, su cui v. anche *infra*).

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

«standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'Infanzia», invadendo chiaramente la competenza regionale e nella parte in cui demanda ad un decreto ministeriale la definizione di taluni aspetti dell'edilizia scolastica senza sentire la Conferenza Stato Regioni[28].

Del resto, la stessa impostazione della legge, che riconduce allo Stato «le più rilevanti funzioni di rilancio del sistema», è stata da autorevole dottrina accusata di «una sorta di indifferenza» verso l'attuale art. 117 Cost.[29].

2. *La legislazione regionale: le leggi "di sistema"*

2.1. *Le Regioni "pioniere", Toscana ed Emilia-Romagna*

Delimitati gli spazi, più o meno angusti, rimessi all'autonomia delle Regioni ordinarie, pur senza dare conto nel dettaglio di tutta la normativa approvata, si tenterà di valutare quanto esse abbiano saputo o voluto appropriarsi di tali spazi e, soprattutto, in che misura questo abbia costituito espressione del loro indirizzo politico.

La prima constatazione in proposito è che le Regioni si sono attivate con tempi e modalità differenti, affiancando ai filoni del diritto allo studio e della formazione professionale, di cui si occupavano anche antecedentemente alla riforma, quello relativo alle nuove aree rimesse alla loro competenza, con particolare riferimento all'istruzione *tout court* e alla costruzione di percorsi integrati fra istruzione e formazione.

Sulle modalità di intervento, la prima dottrina opera opportunamente una distinzione fra Regioni che sin dall'inizio danno una lettura estensiva alle prerogative loro riconosciute, assumendo così «un

[28] Corte cost. sent. 284/2016 che si è pronunciata sulla l. 13 luglio 2015, n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti* ignorando, secondo R. Tosi, *Il neocentralismo della Corte costituzionale: dei canili e di altre storie*, in *Regioni*, 2016, 622, l'impegno profuso dalla precedente sent. 200/2009 nel tentativo di distinguere le norme generali dai principi fondamentali.

[29] Così A. Poggi, nel saggio di A. Poggi, C. Bertolino, T. Cerruti, L. Michelotti, *L'attuazione dell'art. 118 della Costituzione in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale e i suoi riflessi sull'ordinamento degli enti locali*, in *L'attuazione degli artt. 118 e 119 della Costituzione. I riflessi sull'ordinamento degli enti locali*, a cura di B. Caravita, Napoli 2015, 170.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

ruolo politico», e Regioni che interpretano invece in chiave minimalista le loro attribuzioni[30].

Alla prima categoria appartengono tendenzialmente gli enti intervenuti con un testo organico, volto a ridisciplinare tutto il sistema dell'istruzione e della formazione. Alla seconda sono ascritti invece quegli enti che, almeno nel primo periodo, continuano ad adottare solo leggi settoriali in ambiti già prima affidati alla loro competenza[31].

Le prime a procedere nel senso di una disciplina organica della materia sono la Toscana e l'Emilia-Romagna che approvano due leggi[32] risultate originali per molti aspetti, fra cui la scelta di regolare congiuntamente istruzione e formazione professionale, oltre che di perseguire il fine di «realizzare l'obiettivo dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita»[33].

La Toscana decide di normare l'istruzione insieme non solo alla formazione professionale, ma anche al lavoro, a testimonianza della consapevolezza dello stretto legame che unisce tali ambiti e di una visione particolarmente moderna dell'istruzione, che abbraccia tutto

[30] M. Cocconi, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Regioni*, 2007, 730, che annovera nel primo gruppo Emilia-Romagna, Toscana, Lombardia e, pur con i dovuti distinguo, Veneto, il cui intervento, in quel primo periodo, era consistito in realtà nell'approvazione di una legge con la quale si chiedeva un referendum consultivo su una proposta di legge costituzionale che sancisse il trasferimento alla Regione delle funzioni statali in materia di sanità, formazione professionale e istruzione, polizia locale (l.r. Veneto 17 gennaio 2002, n. 12, *Referendum consultivo in merito alla presentazione di una proposta di legge costituzionale per il trasferimento alla Regione del Veneto delle funzioni statali in materia di sanità, formazione professionale e istruzione, polizia locale*).

[31] Per completezza occorre ricordare che accanto a queste due tipologie di fonti la disciplina regionale sull'istruzione è contenuta, come avviene per altri settori e magari limitatamente ad alcuni aspetti, anche in atti normativi non espressamente intitolati all'istruzione, come quelli in materia finanziaria o relativi al riparto delle funzioni amministrative, soprattutto dopo il d.lgs. 112/1998 e, più di recente, la l. 56/2014.

[32] L.r. Toscana 26 luglio 2002, n. 32, *Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro*; l.r. Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12, *Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro*.

[33] Così L. Castelli, *Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il titolo V*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 839 ss., riprendendo quasi alla lettera il testo della l.r. Toscana 32/2002, art. 1, c. 1. L'idea dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita ricorre anche in altre disposizioni di questo atto e nella legge emiliana, nel titolo e nell'art. 2, c. 1.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

il periodo formativo, dai servizi per la prima infanzia sino agli studi universitari (anticipando così le innovazioni introdotte diversi anni dopo anche a livello statale)[34]. Per riprendere la distinzione prospettata in apertura di paragrafo, la complessità della disciplina posta da questa norma porta a definire il suo legislatore come «quello che interpreta in modo più politico il proprio ruolo». A tale giudizio contribuisce anche l'intento, perseguito dalla Regione con la normativa in oggetto, di recepire le linee guida suggerite dall'Unione europea[35].

Nell'ambito del sistema delineato dalla legge, alla Regione vengono assegnate le prerogative già previste dal d.lgs. 112/1998 e il compito di definire gli ambiti territoriali, i requisiti di accesso, gli standard qualitativi, le linee guida di valutazione e certificazione dei risultati. Viene demandata poi ad un regolamento dell'esecutivo la definizione delle regole generali di funzionamento di questo sistema integrato, di cui si disciplinano alcuni aspetti.

La nuova legge non passa indenne al vaglio del Governo che le rimprovera, in particolare, proprio l'attribuzione alla Regione del compito di definire gli standard qualitativi, le linee guida di valutazione e di certificazione degli esiti e dei risultati della funzione del sistema integrato e, demandandoli ad un regolamento dell'esecutivo, gli standard strutturali e qualitativi degli asili nido e degli altri servizi per la prima infanzia, intervenendo così in un ambito riservato allo Stato in virtù dell'art. 117, c. 2, m) e n).

La Corte dichiara infondate le censure mosse dal Governo contro le sopracitate disposizioni ma lo fa con una lettura che ne ridimensiona la portata. Sia nel caso degli asili nido, sia in quello dell'istruzione, la Consulta attribuisce al dettato normativo natura sostanzialmente organizzativa, dequalificando così lo stesso concetto di *standards*, che nel contesto della legge mirava a definire politiche complessive sul territorio più che ad assurgere a finalità meramente organizzative[36]. Individuando nel profilo dell'organizzazione la sostanza

[34] Per quanto in particolare concerne l'«istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia» si deve attendere la già citata l. 107/2015 (art. 1, c. 181) e il decreto di attuazione, d.lgs. 13 aprile 2017, n. 65, *Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107*.

[35] M. Cocconi, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, cit., 735 s.

[36] Corte cost. sent. 120/2005, *Cons. dir*. punti 2 e 3; A. Poggi, *La legislazione*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

delle prerogative delle Regioni, la Corte induce inoltre a dubitare della possibilità che tali enti possano prevedere livelli ulteriori oltre a quelli essenziali fissati dallo Stato[37].

Negli anni successivi la l.r. 32/2002 ha subito consistenti modifiche, che hanno portato alla riscrittura di alcune parti ma soprattutto all'ampliamento del suo testo e che talvolta sono state sottoposte all'attenzione della Corte[38].

Fra i cambiamenti che hanno interessato l'attività – soprattutto di programmazione – della Regione si registra l'accentuazione della partecipazione delle Istituzioni scolastiche autonome [d'ora in avanti, ISA] e, più in generale, del peso della concertazione, con l'istituzionalizzazione del coinvolgimento dei diversi soggetti interessati, anche attraverso la previsione di appositi organi come la Conferenza zonale per l'educazione e l'istruzione e la Conferenza regionale per l'educazione, l'istruzione e la formazione[39].

Numerose innovazioni hanno avuto ad oggetto le disposizioni sullo studio universitario e sulla formazione professionale, sui quali si avrà modo di tornare nei paragrafi successivi.

All'indomani della riforma, ancor più innovativa viene considerata la legge dell'Emilia-Romagna, definita anche, fra quelle regionali, come la «più esplicitamente pervasa da un afflato europeo» sia in alcune specifiche disposizioni, sia nell'impianto di fondo[40].

Fornendo una disciplina organica alla materia, non incentrata esclu-

regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V, in *Regioni*, 2005, 929; analogamente M. Cocconi, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, cit., 736.

[37] A. Poggi, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, cit., 936.

[38] Al vaglio della Corte è stata sottoposta la l.r. Toscana 5 novembre 2009, n. 63, *Modifiche alla l.r. 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), in materia di obbligo di istruzione e di servizi per l'infanzia*, cui lo Stato contestava la scelta di un percorso diverso. Sulle conclusioni, di accoglimento, della Corte costituzionale (sent. 309/2010) v. *supra*, § 1.2.

[39] V. artt. 6, c. 3bis; artt. 6bis, 6ter, 6ter 1 e 6quater della l.r. Toscana 32/2002, testo attualmente vigente.

[40] M. Cocconi, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, cit., 734 s., che porta una serie di esempi fra cui i riferimenti alla formazione degli adulti o l'accoglimento della concezione, propria dell'UE, di formazione permanente come rivolta più in generale alla crescita culturale della persona e non solo a finalità professionalizzanti. Nel testo della legge v. ad es. gli artt. 1, c. 1; 3, c. 6; 25, c. 1, d).

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

sivamente sulla programmazione, questa legge propone contenuti avanzati[41] compiendo alcune scelte assai nette[42].

Le sue finalità principali vengono ravvisate nella valorizzazione della persona, nell'innalzamento dei livelli culturali e professionali e, come già detto, nella promozione del sistema di istruzione e formazione per tutto l'arco della vita (artt. 1, c. 1; 2, c. 1)[43].

Diversi sono gli aspetti peculiari di questo testo che la dottrina non tarda a mettere in luce.

Il primo è rappresentato dal legame con la normativa statale, che viene presa come punto di riferimento (art. 1, c. 2) e, in parte, "oltrepassata". Il legislatore emiliano guarda infatti alla coeva l. 53/2003[44], rispetto alla quale dà però una definizione più ampia del sistema formativo regionale e, nell'individuare i principi in materia di istruzione, anticipa addirittura alcuni contenuti che saranno poi ripresi dai decreti di attuazione.

Una delle "scelte nette" attribuite a questo atto è il rifiuto di quell'integrazione fra pubblico e privato che permea invece il sistema nazionale[45], riflettendosi nel testo di altre leggi regionali. Emblematico in tal senso è l'art. 17, c. 1, che recita «La Regione e gli enti locali perseguono la generalizzazione della scuola dell'infanzia di durata triennale, in particolare della scuola pubblica, quale parte integrante del sistema nazionale di istruzione, di cui all'articolo 1, comma 2…». Benché la legge in esame tenda quindi a non attribuire grande rilievo alle scuole paritarie o private, queste vengono però contemplate indirettamente in quella sul diritto allo studio (v. *infra*).

Il secondo aspetto peculiare, condiviso, come già anticipato, anche dalla legge toscana e da quelle di altre Regioni, consiste nell'aver riconosciuto pari dignità all'istruzione e alla formazione professionale

[41] L. Castelli, *Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il titolo V*, cit., 839 ss.

[42] A. Poggi, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, cit., 930.

[43] C. Caciagli, *La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte costituzionale*, in *Istituz. Feder.*, 2006, 1017; A. Corpaci, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Regioni*, 2007, 39 s. In riferimento all'istruzione viene infatti espressa l'idea di continuità educativa e didattica (artt. 18 e 24).

[44] M. Cocconi, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, cit., 733.

[45] A. Poggi *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, cit., 930.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

(art. 3, c. 2), regolate congiuntamente nel contesto di un sistema integrato.

In attuazione di tale principio, il legislatore si ripropone di rafforzare l'identità del sistema di formazione professionale, smarcandolo dall'istruzione e formazione professionale compresa nel sistema nazionale di istruzione[46]. Abrogata la disciplina previgente, la legge tenta di introdurre le innovazioni sperimentate negli anni precedenti, in modo da «caratterizzare la formazione su alcuni aspetti strutturali» e rafforzare quegli «elementi di flessibilità, costante innovazione, relazione con il mercato del lavoro» che sino ad allora avevano connotato positivamente il sistema regionale. La formazione professionale rappresenta in Emilia-Romagna una realtà forte che, in considerazione dei compiti formativi che le sono propri, ispirati ai criteri dell'occupabilità, della adattabilità e dell'imprenditorialità, è ritenuta elemento determinante per lo sviluppo socioeconomico del territorio regionale. L'integrazione con il sistema dell'istruzione viene comunque prevista a diversi livelli (nel segmento dell'obbligo formativo, in quello della formazione superiore, nella formazione post-laurea, nell'educazione degli adulti)[47].

La versione originaria della legge prevedeva il biennio integrato nell'obbligo formativo, il cui superamento consentiva il successivo accesso sia all'istruzione, sia alla formazione professionale o all'apprendistato (art. 27). Considerato il più rilevante fra gli elementi di parziale scostamento dalla disciplina statale, questo percorso è stato abrogato dalla l.r. 13/2015[48].

Il carattere innovativo di alcuni precetti della legge emiliana ha portato a considerare la stessa ai limiti della potestà concorrente[49].

Il terzo elemento che qualifica tale legge è il suo forte radicamento nel territorio di riferimento, che parte dalla conoscenza delle caratteristiche, dalla valorizzazione delle risorse e dalla ricerca di risposte ai bisogni con l'obiettivo di realizzare esperienze di eccellenza, pro-

[46] A. Poggi, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, cit., 931, annovera anche questa fra le scelte nette compiute dalla legge emiliana.

[47] C. Gusmani, M. Ricciardelli, *Accesso al sapere: istruzione e formazione professionale nella legge della Regione Emilia-Romagna n. 12 del 2003*, in *Istituz. Feder.*, 2004, 337 ss.

[48] L.r. 30 luglio 2015, n. 13, *Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni.*

[49] C. Caciagli, *La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte costituzionale*, cit., 1024, citando Sandulli.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

muovere politiche di integrazione e di sostegno per i ragazzi in difficoltà, prevenendo gli abbandoni scolastici e gli insuccessi formativi[50], senza arrivare a ricercare forme di regionalizzazione del sistema scolastico[51].

Collegato al legame con il territorio è il quarto aspetto peculiare, costituito dal marcato coinvolgimento di tutti i soggetti che vi operano e che risultano interessati (art. 1, c. 3), anche solo in modo collaterale, dall'ambito normato. La legge prevede infatti «una complessa rete di relazioni», «un sistema di *governance* regionale e locale che si caratterizza su tre livelli: la "collaborazione" tra istituzioni, la "concertazione" con le parti sociali, la "consultazione" con tutti i soggetti singoli od organizzati che operano all'interno del sistema formativo e in ambito sociale», inclusi quelli delle aree sanitaria e sociale, anche grazie alla creazione di apposite sedi e organi di concertazione.

Nella scelta della collaborazione istituzionale (art. 47) la Regione consolida una metodologia che utilizzava da tempo[52] e che, come emerge anche dai recenti progetti di differenziazione, continua a essere un suo elemento caratterizzante[53].

L'anima pluralista si riflette non solo nel coinvolgimento dei diversi soggetti, ma anche nella valorizzazione degli stessi[54], con particolare riferimento alle Istituzioni scolastiche (artt. 3, c. 2; 12, c. 1; 20; 21), delle quali viene potenziato il ruolo didattico, pedagogico, educativo con il trasferimento delle competenze sui curricula[55].

[50] C. Gusmani, M. Ricciardelli, *Accesso al sapere: istruzione e formazione professionale nella legge della Regione Emilia-Romagna n. 12 del 2003*, cit., 331.

[51] C. Caciagli, *La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte costituzionale*, cit., 1017.

[52] C. Gusmani, M. Ricciardelli, *Accesso al sapere: istruzione e formazione professionale nella legge della Regione Emilia-Romagna n. 12 del 2003*, cit., 332 s., che fra gli organismi previsti ricorda, in particolare, la Conferenza regionale per il sistema formativo (art. 49), «che rappresenta il più vasto organo rappresentativo del mondo dell'istruzione e formazione a livello regionale». Altri organi sono previsti dagli artt. 50-52.

[53] Nelle fasi iniziali delle richieste di differenziazione elaborate fra il 2017 e il 2019 l'Emilia-Romagna si è distinta per un approccio partecipativo più accentuato di quello del Veneto e della Lombardia, che lo hanno fatto proprio in un secondo momento, C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi*, 18/2018, 7.

[54] A. Corpaci, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, cit., 40.

[55] C. Caciagli, *La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

In linea con questo spirito risultano sia l'intento di favorire la partecipazione di studenti e genitori (artt. 2, c. 5; 17, c. 2), attraverso organismi di rappresentanza, sia quello, espresso anche da altre leggi, di promuovere l'integrazione con le politiche sociali e sanitarie.

Com'era facilmente prevedibile, anche la legge emiliana è stata prontamente sottoposta all'attenzione della Corte costituzionale in relazione a diversi contenuti della sua disciplina che sono stati però "assolti", con una lettura nuovamente riduttiva delle prerogative regionali, sulla base del fatto che non innovavano quanto previsto nella normativa statale (sent. 34/2005, v. *supra* § 1.2).

Negli anni la legge 12/2003 è rimasta sostanzialmente invariata nel suo impianto; le principali modifiche hanno riguardato, oltre alla già citata soppressione del biennio integrato dell'obbligo formativo, la riorganizzazione del riparto delle funzioni, con il ridimensionamento di quelle provinciali, imposto dalla l. 56/2014[56].

2.2. *Le scelte delle altre Regioni*

Fra le Regioni che, per prime, si sono ispirate ad una concezione politica del proprio ruolo in materia di istruzione è annoverata anche la Lombardia, che interviene nel 2007 riproponendo le principali scelte già effettuate dalle altre due Regioni sia in riferimento all'estensione verticale dei percorsi formativi nel tempo, sia in riferimento a quella orizzontale, ai cui fini viene promossa l'integrazione fra il sistema dell'istruzione e formazione professionale con quello dell'istruzione (art. 12), con gli Atenei e l'ambito territoriale di riferimento[57].

La Lombardia pone alla base del suo sistema la centralità della persona, la funzione educativa della famiglia, la libertà di scelta e delle pari opportunità di accesso ai percorsi, nonché i principi della libertà di insegnamento e della valorizzazione delle professioni educative, del-

costituzionale, cit., 1001; L. Castelli, *Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il titolo V*, cit., 839 ss.

[56] Entrambe le innovazioni sono state apportate dalla l.r. Emilia-Romagna 13/2015. Sulla l. 56/2014, v. cap. 2, § 5.2; un primo bilancio sulla redistribuzione di funzioni imposta da tale legge è proposto da C. Tubertini, *Riflessioni in tema di razionalizzazione del sistema regionale e locale e sostenibilità dei servizi ai cittadini*, in *Auton. loc. serv. soc.*, 2018, 19 ss.

[57] M. Cocconi, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, cit., 736 s. L.r. Lombardia 6 agosto 2007, n. 19, *Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia*.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

l'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative e della parità dei soggetti accreditati che erogano i servizi (art. 2, c. 1); vengono altresì menzionati gli studenti stranieri (art. 2, c. 6). Particolare attenzione è riservata ai temi della dispersione scolastica e della digitalizzazione.

In particolare, l'intento di valorizzare l'autonomia delle istituzioni scolastiche trapela da diverse disposizioni, alcune delle quali menzionano la costituzione di reti (art. 2, c. 5; art. 3); a questo proposito si segnala la scelta della l.r. 7/2012 che, intervenendo sul testo della legge in esame, aveva riconosciuto in via sperimentale alle ISA la possibilità di organizzare concorsi per il reclutamento dei docenti, differenziati a seconda del ciclo di studi. Anche su questa disposizione, come già ricordato (§ 1.2), si è abbattuta però la scure del giudizio di legittimità costituzionale[58].

Altri articoli della legge denotano il favore della Lombardia verso le scuole private (l'art. 7ter, aggiunto da l.r. 6/2008, prevede l'erogazione di contributi regionali aggiuntivi a quelli attribuiti dai Comuni a favore delle scuole dell'Infanzia non statali e non comunali, riconoscendone la funzione sociale).

Fra i compiti della Regione vengono annoverati, oltre alla programmazione, la vigilanza, il controllo e la verifica del sistema di istruzione e formazione professionale; come già nelle altre realtà, sono previste forme di concertazione (art. 4).

Coeva a quella lombarda è la legge piemontese[59] che si differenzia da quelle approvate sino ad allora per il fatto di rivolgere la sua disciplina prevalentemente al sistema dell'istruzione, dedicando solo alcuni riferimenti all'istruzione e formazione professionale (ad esempio nel prevedere la concertazione con le agenzie formative, artt. 1, c. 3; 5) e non contemplando né gli asili nido, né lo studio universitario. Pur menzionando l'educazione permanente, con questo provvedimento il Piemonte guarda quindi a una parte limitata, in senso sia verticale sia orizzontale, del percorso formativo.

[58] Corte cost. sent. 76/2013. La dichiarazione d'illegittimità costituzionale si basa sulla violazione dell'art. 117, c. 2, g) in quanto «ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato» (*Cons. dir*. punto 3). Tale lettura si inserisce però in un quadro normativo che, secondo E. Fagnani, *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e boccia l'assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, in *Regioni*, 2013, 844 ss., risulterebbe ancora centralizzato e non perfettamente in linea con il mutato assetto costituzionale.

[59] L.r. Piemonte 28 dicembre 2007, n. 28, *Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Anche nella realtà subalpina la delineazione delle politiche avviene sulla base della centralità della persona, con particolare attenzione per tutte le categorie disagiate (stranieri, disabili, BES, studenti in condizioni particolari) ma anche sulla base della valorizzazione del merito.

Benché rispetto ad altri provvedimenti la considerazione delle istituzioni scolastiche autonome non paia particolarmente accentuata (art. 1, c. 5)[60], queste sono sempre coinvolte nella definizione dei vari aspetti del sistema. Proprio il metodo basato sulla concertazione e sull'elaborazione di azioni sinergiche costituisce una caratteristica del riparto di funzioni definito da questa legge (artt. 29-31)[61]. A fini concertativi è prevista la Conferenza regionale per il diritto allo studio e la libera scelta educativa (art. 26), che, diversamente denominata, compare anche in altre realtà (es. in Campania).

Pur disponendo il sostegno alle scuole pubbliche nella realizzazione di progetti relativi ad attività formative integrative (art. 21), la norma piemontese sottolinea la garanzia della libera scelta educativa che, già oggetto di apposita legge, compare sin dal titolo[62] e trova coerente conferma nell'enunciazione del supporto alle istituzioni private.

Di poco successiva è la legge della Regione Liguria[63] che, caratterizzandosi per un testo molto lungo e dettagliato, disciplina sia l'istruzione (accennando anche ai servizi per la prima infanzia), sia la formazione professionale, sia l'orientamento; delinea poi il riparto di competenze fra i diversi attori coinvolti e pone infine le regole sull'accreditamento, le certificazioni e i titoli.

Le disposizioni iniziali ribadiscono non solo la centralità della persona, ma anche l'importanza della famiglia nel compito educativo (artt. 1, 70); sanciscono l'intento di valorizzazione delle ISA, sostenendone l'autonomia con il concorso alla realizzazione di azioni da

[60] La constatazione è condivisa da L. Michelotti, nel saggio di A. Poggi, C. Bertolino, T. Cerruti, L. Michelotti, *L'attuazione dell'art. 118 della Costituzione in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale e i suoi riflessi sull'ordinamento degli enti locali*, cit., 192 s., che evidenzia il riconoscimento di un ruolo di rilievo alle ISA nelle sopracitate leggi emiliana, lombarda e ligure.

[61] T. Cerruti, *Istruzione e cultura*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Piemonte*, a cura di M. Dogliani, J. Luther, A. Poggi, Torino 2018, 139 s.

[62] Fra i diversi riferimenti v. l'art. 2, c. 1 e lo stesso nome della Conferenza. La l.r. Piemonte 28/2007 abroga la l.r. Piemonte 20 giugno 2003, n. 10, *Esercizio del diritto alla libera scelta educativa*, in cui la Regione s'impegnava a sostenere tale scelta e a erogare contributi alle famiglie degli alunni delle scuole statali e paritarie.

[63] L.r. Liguria 11 maggio 2009, n. 18, *Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento*.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

loro programmate (art. 11)[64], il supporto alle reti (art. 12) e menzionano l'associazionismo scolastico (art. 68).

Nell'elenco dei soggetti attivi sono annoverati, oltre alla stessa Regione, le Province, due Agenzie istituite da leggi successive[65], i Comuni, le ISA, organismi di formazione accreditati, la comunità scolastica.

Il riparto di funzioni prevede che i consueti compiti programmatori posti in capo alla Regione siano svolti con diversi strumenti di pianificazione, regionali e in parte degli altri enti. Tale programmazione si deve svolgere in modo coordinato, con il coinvolgimento degli enti locali e delle ISA, anche attraverso la convocazione di periodiche conferenze (art. 65). La legge istituisce poi una serie di organi, soprattutto consultivi, ma anche di valutazione e monitoraggio[66].

Nello stesso anno interviene anche l'Umbria disciplinando un Sistema Formativo Integrato Regionale che, appunto, si «realizza attraverso un processo di integrazione» fra i diversi soggetti coinvolti (art. 2, c. 2), cioè le ISA, gli organismi scolastici territoriali, le università, il sistema della formazione professionale, gli enti locali, con la partecipazione del «sistema delle imprese, delle associazioni datoriali, dell'educazione formale e non formale; [del]le organizzazioni sindacali», nonché delle «associazioni sociali, culturali, assistenziali e di volontariato che operano nel territorio regionale» (art. 3).

Anche questa legge afferma la centralità della persona (art. 1) e la pari dignità dei sistemi di istruzione e formazione professionale (art. 11); pone in capo alla Regione i compiti di programmazione ma anche la concertazione, attraverso la Conferenza, con i diversi attori coinvolti.

Il concetto di istruzione è di nuovo inteso in senso verticale contemplando, seppur in modo molto meno dettagliato che in altre Regioni, tutti i livelli, dall'infanzia (su cui si limita a prescrivere l'integrazione dei bimbi con disabilità) fino alla formazione continua e all'apprendimento permanente.

[64] In proposito è affermata anche la valorizzazione delle iniziative delle istituzioni scolastiche, degli organismi formativi accreditati e delle imprese a sostegno delle persone con disabilità (art. 47).

[65] L.r. Liguria 30 novembre 2016, n. 30, *Istituzione dell'Agenzia regionale per il lavoro, la formazione e l'accreditamento (ALFA) e adeguamento della normativa regionale*; l.r. Liguria 5 dicembre 2018, n. 25, *Istituzione dell'Agenzia ligure per gli studenti e l'orientamento (ALiSEO) e disposizioni di adeguamento*.

[66] Artt. 66 ss. Fra questi figura la consueta Conferenza e un Osservatorio sul Sistema educativo regionale (art. 83), soppresso però nel 2015.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Una modifica del 2011 inserisce nel corpo della legge alcune disposizioni relative al sistema informativo regionale e all'anagrafe degli studenti, che sono le uniche tuttora vigenti: tutto il resto è stato infatti abrogato dalla l.r. 1/2018[67].

Questa prima ondata di leggi "di sistema", che non ha riguardato tutte le Regioni, è stata seguita da ulteriori interventi solo in anni più recenti.

Nel 2015 è la Basilicata a voler innovare la disciplina del settore, approvando una legge dal titolo quasi enigmatico[68] i cui contenuti sono volti a disciplinare «la programmazione e l'attuazione delle politiche della Regione Basilicata in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, con particolare riferimento al sostegno all'insieme delle transizioni fondamentali nella vita attiva dei singoli individui», specificando che con tale termine si intendono tutti i passaggi che un individuo può affrontare «all'interno e fra i sistemi educativi, formativi e del lavoro», sino a quello verso lo stato di quiescenza (art. 1). L'orizzonte della disciplina si estende quindi, ancora una volta, «in senso verticale», includendo momenti formativi disseminati lungo tutto l'arco della vita.

La legge pone in capo alla Regione compiti di programmazione e promozione, i primi da attuarsi soprattutto attraverso un piano triennale (art. 18 e passim) e attraverso reti territoriali «comprendenti l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro collegati organicamente alle strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del welfare e le politiche di inclusione sociale, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva» (art. 19) e, nel complesso, dedica maggiore attenzione al settore della formazione professionale, su cui si avrà modo di tornare.

L'ultima Regione ad avere adottato una disciplina unitaria è il Veneto[69] il quale opta a sua volta per una soluzione di tipo onnicomprensivo che include, all'infuori dei servizi per la prima infanzia, tutti

[67] L.r. Umbria 15 aprile 2009, n. 7, *Sistema Formativo Integrato Regionale*; la l.r. Umbria 14 febbraio 2018, n. 1, *Sistema integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione. Istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro*, che ha abrogato quasi interamente la l.r. 7/2009, è prettamente incentrata sul lavoro, di cui pur contempla anche taluni profili formativi, come l'apprendistato, l'apprendimento permanente e l'orientamento.

[68] L.r. Basilicata 13 agosto 2015, n. 30, *Sistema integrato per l'apprendimento permanente ed il sostegno alle transizioni nella vita attiva* (S.I.A.P.).

[69] L.r. Veneto 31 marzo 2017, n. 8, *Il sistema educativo della regione Veneto*.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

i segmenti successivi (individuando un sottosistema dell'istruzione e un sottosistema dell'istruzione e formazione professionale e menzionando anche l'educazione degli adulti, artt. 1, 10) e promuove l'integrazione sia fra tali sistemi, sia con le politiche del lavoro. Anche questa legge, che in più disposizioni guarda all'UE, sottolinea la centralità della persona (art. 2) e la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 16).

Alla Regione competono la definizione dei percorsi (art. 1, c. 3), le funzioni di programmazione in relazione a diversi aspetti (artt. 4 e 5), l'erogazione di contributi agli attori del sistema educativo, la valutazione (art. 4). Come espresso anche nella l.r. Lombardia (art. 9), nel fornire le indicazioni per la quota regionale dei piani di studio, gli organi di governo regionali sono tenuti a definire «principi e indirizzi generali individuando gli aspetti di interesse territoriale e promuovendo le specificità e le tradizioni delle comunità locali e valorizzando l'autonomia delle istituzioni scolastiche», tenendo conto anche delle indicazioni delle famiglie e degli allievi (art. 11).

Le altre Regioni hanno invece sino ad ora occupato uno spazio più limitato, riproponendo anche dopo la riforma i contenuti normativi del passato ed indirizzando quindi la loro attenzione soprattutto all'attuazione del diritto allo studio.

Talvolta anche questi provvedimenti denotano però la volontà di andare oltre la garanzia di tale diritto ponendo contenuti più innovativi come il potenziamento della qualità dell'offerta formativa ed educativa, il suo riequilibrio verso le aree deboli (es. Umbria), il sostegno della Regione all'autonomia scolastica, l'estensione verticale del concetto di istruzione, il favore verso l'integrazione con altre politiche, come quelle dei servizi sociali e sanitari (es. Campania[70]), oltre che fra istruzione e formazione[71].

3. *L'assistenza scolastica non universitaria*

A proposito dell'assistenza scolastica – considerata dall'originario art. 117 Cost. come complementare e accessoria all'istruzione arti-

[70] L.r. Campania 4/2005, art. 5, che si segnala anche per la previsione di una Conferenza regionale per il diritto allo studio (art. 10). In quasi tutte le Regioni viene inoltre istituita, in adempimento a quanto previsto dal d.lgs. 76/2005, l'anagrafe regionale degli studenti.

[71] M. Cocconi, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, cit., 738 s., 731.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

giana e professionale, ma intesa successivamente come ambito autonomo, riferibile a tutte le scuole di ogni ordine e grado – nel contesto del primo trasferimento vennero demandate alle Regioni le funzioni di tipo economico-gestionale, con l'eccezione del settore universitario. In questo frangente, un motivo di rammarico fu rappresentato dal fatto che essa non avesse costituito oggetto di un autonomo decreto ma condividesse, nel testo del D.P.R. 3/1972, la disciplina dedicata a musei e biblioteche[72].

Lo Stato intervenne nuovamente in materia con la legge delega 477/1973 e i relativi decreti di attuazione, che, promuovendo il coinvolgimento dei rappresentanti di tutte le componenti scolastiche alla gestione della scuola, furono accusati di riaccentrare, per taluni aspetti, alcune delle funzioni precedentemente cedute[73].

Dopo la svolta del D.P.R. 616/1977, che trasferì agli enti territoriali «le funzioni amministrative relative alla materia dell'assistenza

[72] S. Mastropasqua, *Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in materia di assistenza scolastica musei e biblioteche*, in *Riv. giur. scuola*, 4-5/1975, 386 ss., che elenca alcune fra le prime leggi approvate dalle Regioni (l.r. Lombardia 6 giugno 1972, n. 13, *Norme provvisorie sull'assistenza scolastica in applicazione degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6 del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3* e l.r. 9 settembre 1974, n. 59, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio*; l.r. Abruzzo 22 agosto 1974, n. 38, *Interventi della Regione Abruzzo per contribuire alla realizzazione del diritto allo studio*; l.r. Liguria 2 settembre 1974, n. 31, *Norme in materia di assistenza scolastica e delega delle relative funzioni amministrative*; l.r. Puglia 3 settembre 1974, n. 32, *Nomina dei componenti i Consigli di Amministrazione degli istituti professionali statali. Norme provvisorie per lo svolgimento delle funzioni di cui all'art. 4 del DPR 15-1-1972, n. 10 e sull'assistenza scolastica a favore degli allievi degli istituti professionali statali in applicazione del DPR 14-1-1972, n. 3*, che intervengono in materia di patronati scolastici e assistenza).

[73] L. 30 luglio 1973, n. 477, *Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato* e i D.P.R. del 31 maggio 1974, n. 416, *Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica*; n. 417, *Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato*; n. 418, *Corresponsione di un compenso per lavoro straordinario al personale ispettivo e direttivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica*; n. 419, *Sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti* e, *amplius*, A. Poggi, *Per un "diverso" stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, cit., 144 ss. Sulla partecipazione v. anche G. Matucci, *La responsabilità educativa dei genitori fra scuola e dinamiche familiari* e G.E. Polizzi, *Profili costituzionali della partecipazione degli studenti alla vita della scuola*, entrambi in *Costituzione e istruzione*, a cura di G. Matucci, F. Rigano, Milano 2016, 233 ss. e 261 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

scolastica»[74] e l'avvio della controversa esperienza dei distretti come sedi della programmazione, negli anni Novanta il fulcro delle competenze regionali nell'ambito dell'istruzione continuò ad essere costituito dai settori menzionati in Costituzione, senza che su tale riparto di competenze venissero a incidere né il Testo unico sull'istruzione, che riprendeva l'articolato del D.P.R. 616/1977, né tantomeno la l. 537/1993, incentrata sul profilo dell'autonomia scolastica[75].

In riferimento all'assistenza, in questo periodo le Regioni si discostarono dall'interpretazione fornita dalle leggi dei primi anni Ottanta (che vi riconducevano le funzioni relative al pagamento di libri, al trasporto, alla mensa, in linea con le previsioni del D.P.R. 616/1977) per «alzare l'asticella delle competenze regionali», includendovi funzioni come "riordino" o "riassetto" che inducevano a pensare ad un ruolo più significativo dell'ente territoriale. Esempio emblematico di questa tendenza è dato dalla l.r. Emilia-Romagna 52/1995 che assegnava alla Regione la competenza di istituire e finanziare un «sistema integrato a gestione mista pubblico-privato delle scuole dell'infanzia», venendo così accusata di ingerirsi in un ambito di competenza statale[76]. Sottoposta all'attenzione della Consulta per l'asserita violazione degli artt. 117 e 33 Cost., la legge fu implicitamente fatta salva dalla dichiarazione di inammissibilità della questione, riproposta dalla Corte in tre distinte occasioni[77].

Dopo la revisione del Titolo V, al diritto a ricevere un'istruzione, indicato talvolta come diritto allo studio (in conformità a quella sovrapposizione fra i due che si era consolidata nel passato), è stato attribuito molto risalto anche negli Statuti regionali, in cui esso viene

[74] A. Poggi, *Art. 34*, in, *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 711.

[75] D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, *Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*; l. 24 dicembre 1993, n. 537, *Interventi correttivi di finanza pubblica* su cui *amplius* A. Roccella, *Riforme amministrative, scuola e università*, in *Regioni*, 1994, 1045 ss.

[76] M.C. Folliero, *Finanziamenti alla scuola privata: le scorciatoie delle Regioni e la via maestra (?) del Parlamento (la Corte dice ni all'esperimento della regione Emilia-Romagna)* (Nota a ord. C. Cost. 17 marzo 1998, n. 67), in *Dir. eccl.*, 1998, 492-507. L.r. Emilia-Romagna 24 aprile 1995, n. 52, *Integrazioni alla l.r. 25 gennaio 1983, n. 6 "diritto allo studio"*, abrogata nel 1999.

[77] Corte cost. ord. 67/1998, su cui v. anche P. Cavana, *Contributi alle scuole non statali e nuovi poteri delle regioni* (D.LG. N. 112/1998) (Nota a ord. C. Cost. 17 marzo 1998, n. 67), in *Dir. fam. pers.*, 1998, 1337–1349, che ricorda come di lì a poco il d.lgs. 112/1998 sarebbe intervenuto sul tema dei contributi alle scuole non statali; ord. 346/2001; sent. 38/2009.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

spesso annoverato fra i principi generali che devono ispirare l'azione di governo della Regione in quanto elemento qualificativo dell'identità regionale, nonché fra gli obiettivi prioritari delle politiche sociali[78].

Nell'ultimo ventennio le Regioni hanno continuato ad intervenire nel settore anche a livello di legislazione ordinaria, con leggi mirate sul tema o nell'ambito delle leggi organiche sul sistema dell'istruzione (v. *supra*, § 2) oppure ancora ricorrendo a entrambe[79].

Fra le prestazioni garantite, in tutte le realtà si ritrovano le tradizionali attività di assistenza scolastica, come mense, trasporti, servizi residenziali, fornitura di libri di testo, solitamente erogate dagli enti locali.

Un filone di interventi su cui non tutte operano le stesse scelte è quello innescato dalla l. 62/2000[80] che impone di estendere agli alunni delle scuole private i benefici previsti per quelli delle pubbliche. Le opzioni praticate sono principalmente due: l'erogazione di borse di studio agli alunni, unita agli altri strumenti propri dell'assistenza scolastica e la concessione di buoni scuola, oltre alla possibilità, sancita dall'art. 138 del d.lgs. 112/1998, di erogare contributi alle scuole non statali[81].

La borsa di studio è la strada prescelta, ad esempio, dalle l.r. di Emilia-Romagna 26/2001 (in cui ne è prevista l'attribuzione agli alunni frequentanti «le scuole del sistema nazionale d'istruzione» e i corsi

[78] L. Michelotti, *Autonomie e diritto all'istruzione nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli, L. Trucco, Torino 2014, 318, 322 s.

[79] La "legge di sistema" della Basilicata si limita a richiamare il diritto allo studio, che viene successivamente disciplinato, in linea di continuità, dalla l.r. 4 dicembre 2018, n. 50, *Diritto allo studio e sostegno all'apprendimento permanente nel corso della vita attiva* (v. in particolare l'art. 2).

[80] L. 10 marzo 2000, n. 62, *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*. Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente sul regime delle scuole private v, *ex plurimis*, S. Cassese, A. Mura, *Rapporti etico-sociali, art. 33-34*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna 1976, 215 ss.

[81] In Liguria la l.r. 15/2006 legge autorizza la Regione a sostenere le scuole paritarie dell'infanzia, in casi straordinari anche attraverso l'erogazione diretta di contributi, aiutando quelle gestite direttamente dai Comuni o convenzionate (art. 10). Dispongono l'erogazione di contributi alle scuole non statali, dell'infanzia e primarie, la l.r. Molise 31/2005, *Interventi per il diritto allo studio nelle scuole dell'infanzia non statali nelle scuole primarie non statali e paritarie* (che ribadisce questa competenza regionale nella l.r. 13/2014, sui servizi sociali) e, limitatamente alle scuole dell'infanzia, la l.r. Toscana 32/2002, come modificata nel 2017 (art. 4ter).

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

di formazione professionale organizzati da soggetti accreditati, su base meritocratica e/o quando vi sia pericolo di abbandono scolastico, date determinate condizioni di reddito e la residenza sul territorio regionale, art. 4), Umbria 28/2002, Campania 4/2005, Liguria 15/2006, Piemonte 28/2007 e Puglia 31/2009[82], che contribuiscono così alla rivitalizzazione di un istituto al quale si ricorreva ormai molto di rado[83].

La l.r. Toscana 32/2002 dispone a sua volta, all'art. 7, c. 2, b), «l'erogazione di provvidenze economiche prioritariamente destinate ai soggetti appartenenti a famiglie in condizioni svantaggiate», mentre in Lazio la l.r. 10/2002 prevede dei contributi alle madri con situazione lavorativa precaria per ogni figlio che frequenti una scuola dell'infanzia pubblica o privata, proprio al fine di favorire il pluralismo dell'offerta e la libertà di scelta[84].

Altre Regioni, invece, hanno introdotto il buono scuola, cioè il rimborso delle spese sostenute per l'istruzione da coloro che frequentano le scuole anche paritarie. In tale direzione si sono mosse le leggi di Lombardia, Veneto, Liguria, Piemonte, Puglia[85].

[82] L.r. Emilia-Romagna 8 agosto 2001, n. 26, *Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della l.r. 25 maggio 1999*, n. 10; l.r. Umbria 16 dicembre 2002, n. 28, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio*, il cui art. 5, c. 1, a), punto 5, si limita a rinviare alle borse di studio previste dalla l. 62/2000; l.r. Campania 1 febbraio 2005, n. 4, *Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione*, il cui art. 6, analogamente alla disposizione emiliana, individua come destinatari gli alunni dell'istruzione e della formazione professionale in agenzie accreditate, in disagiate condizioni economiche, in base ai criteri del merito e del rischio di abbandono; l.r. Liguria 8 giugno 2006, n. 15, *Norme ed interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione*, art. 12, c. 5; l.r. Piemonte, il cui art. 11, c. 1 prevede «Per gli allievi della scuola secondaria di secondo grado e dei corsi di formazione professionale organizzati da agenzie formative accreditate ai sensi della legislazione vigente e finalizzati all'assolvimento dell'obbligo di istruzione, la Regione, con risorse proprie, integra la borsa di studio erogata dallo Stato, ai sensi della legge 10 marzo 2000, n. 62…, alle famiglie in condizione di svantaggio ed istituisce una analoga borsa di studio regionale anche per le famiglie con un indicatore di situazione economica equivalente (ISEE) superiore»; l.r. Puglia, 4 dicembre 2009, n. 31, *Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione* il cui art. 6 riserva le borse a studenti bisognosi delle scuole secondarie di secondo grado. Sul punto v. anche G. Bufalino, *L'istruzione nella legislazione regionale*, in *Costituzione e istruzione*, cit., 90 ss.

[83] S Troilo, *Il diritto allo studio fra Stato e Regioni*, in *federalismi*, 9/2012, 26.

[84] L.r. Lazio 22 aprile 2002, n. 10, *Interventi a sostegno della famiglia per l'accesso alle opportunità educative nella scuola dell'infanzia*, artt. 1, 2. Il tenore della legge è analogo a quello della di poco successiva l.r. Lazio 42/2003 (su cui v. § 6.3).

[85] L.r. Puglia 11 dicembre 2000, n. 24, *Conferimento di funzioni e compiti am-*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

In Lombardia la "legge di sistema" sull'istruzione ha abrogato la previgente disposizione disponendo genericamente la possibilità, per la Regione, di attribuire buoni e contributi (secondo modalità precisate dalla Giunta in un apposito atto) ai fini di consentire la libera scelta educativa (l.r. 19/2007, art. 8). La l.r. 30/2015 è intervenuta su questa disposizione specificando che l'attribuzione, dietro domanda della famiglia, debba avvenire sulla base del "sistema dote"[86].

In Veneto per gli alunni delle scuole statali e paritarie private e degli enti locali vengono previsti i buoni scuola, finalizzati alla parziale copertura delle spese sostenute dalle famiglie degli alunni residenti sul territorio regionale[87]. La più recente legge "di sistema" prevede, anche al fine di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico che impediscono la scelta dei percorsi educativi e di facilitare la permanenza nel Sistema educativo», la possibilità che vengano concessi «buoni e contributi agli allievi frequentanti le istituzioni scolastiche e formative al fine di coprire, in tutto o in parte, le spese effettivamente sostenute per la frequenza dei percorsi educativi scelti»[88].

In Liguria assegni di studio venivano previsti dalla l.r. 14/2002, poi abrogata dalla l.r. 15/2006, che viene a disciplinare in modo organico

ministrativi in materia di artigianato, industria, fiere, mercati e commercio, turismo, sport, promozione culturale, beni culturali, istruzione scolastica, diritto allo studio e formazione professionale, art. 25 e 2 aprile 2004, n. 5, *Legge quadro sulla famiglia*, art. 11, successivamente abrogato, alle quali non corrispose però un effettivo stanziamento di risorse. A queste si può aggiungere la l.r. Sicilia 26 marzo 2002, n. 14, *Norme per l'erogazione del buono scuola ed interventi per l'attuazione del diritto allo studio nelle scuole dell'infanzia, elementari e secondarie*.

[86] L.r. Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, *Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), art. 4, c. 121, e)*, come modificata da l.r. 9 maggio 2002, n. 10. La c.d. "dote scuola" comprende, accanto al buono, eventuali componenti aggiuntive. Cfr. il sito della Regione Lombardia, https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/servizi-e-informazioni/cittadini/scuola-universita-e-ricerca/dote-scuola.

[87] L.r. Veneto 19 gennaio 2001, n. 1, *Interventi a favore degli alunni delle scuole statali e paritarie*. Su questa legge fu chiesto il referendum, tenutosi nell'ottobre 2002 e fallito per il mancato raggiungimento del quorum, in F. Corvaja, *Le materie di potestà legislativa ripartita*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, a cura di P. Cavaleri, E. Gianfrancesco, Torino 2013, 239. Forme di sussidio economico erano previste dalla l.r. Veneto 2 aprile 1985, n. 31, *Norme e interventi per agevolare i compiti educativi delle famiglie e per rendere effettivo il diritto allo studio* (artt. 5, h) e 16).

[88] L.r. Veneto 8/2017, art. 8, c. 1.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

il diritto allo studio, anche universitario (v. *supra* in questo §) istituendo diverse forme di benefici economici[89]. Vicenda analoga è occorsa alla l.r. 10/2003 del Piemonte, la cui legge di sistema procede anche all'erogazione di assegni di studio, destinati a studenti di scuole statali e paritarie, differenziandoli per fasce di reddito e definendoli cumulabili con altre provvidenze fra cui le borse di studio[90].

La disciplina dei buoni scuola si ripropone nei vari atti normativi con alcune caratteristiche comuni (la finalità di assicurare la garanzia del diritto allo studio e il sostegno alla libertà di educazione delle famiglie; la destinazione ad alunni di scuole statali e paritarie; la tipologia, consistente nella totale o parziale copertura delle spese sostenute per l'istruzione; l'applicazione di fasce di reddito per l'erogazione; la complementarietà rispetto ad altre provvidenze previste in leggi statali o regionali). Trovandosi però al crocevia delle competenze di Stato e Regioni e costituendo anzi uno dei terreni in cui gli enti territoriali devono difendere la propria sfera di competenza dalle ingerenze centrali, la sua "paternità" venne ritenuta problematica tanto da richiedere un intervento chiarificatore della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della stessa l. 62/2000. In tale occasione la Corte non avrebbe colto appieno, secondo alcuni, l'opportunità di fare chiarezza, adottando una pronuncia di infondatezza basata sul vecchio titolo V (sotto la cui vigenza era stato presentato il ricorso)[91].

Alcune delle censure mosse dai ricorrenti si appuntavano sulle disposizioni che prevedevano «un piano straordinario di finanziamento delle Regioni e delle Province autonome a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'asse-

[89] L.r. Liguria 20 marzo 2002, n. 14, *Interventi regionali a sostegno delle famiglie per favorire il percorso educativo degli allievi delle scuole statali e paritarie*. L'estensione degli assegni di studio agli alunni delle scuole private aveva indotto anche qui l'opposizione a chiedere un referendum sulla legge che, celebrato nell'aprile del 2003, fallì per il mancato raggiungimento del quorum; v. V. Gaffuri, *La tutela dei diritti tra principi ed obiettivi*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, a cura di P. Costanzo, Torino 2011, 86. La l.r. Liguria 15/2006 all'art. 12 prevede che le borse di studio siano concesse, a parziale copertura (fino al 70%) delle spese sostenute per iscrizione, frequenza, attività integrative, libri, agli alunni di tutte le scuole statali e paritarie, sulla base dell'incidenza di tali spese sul reddito familiare.

[90] L.r. Piemonte 10/2003, oggi abrogata e in cui non viene denominato "buono" ma "contributo"; l.r. Piemonte 28/2007, art. 12 per gli assegni.

[91] A. Poggi, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, cit., 932.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

gnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione», affidando «al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di stabilire con decreto i criteri per la ripartizione di tali somme tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, i criteri per l'individuazione dei beneficiari e le modalità per la fruizione dei benefici e per la indicazione del loro utilizzo» (*Cons. dir*. punto 1, in riferimento all'art. 1, c. 9) e stabilendo direttamente anche la modalità di utilizzo, cioè la detrazione dall'imposta lorda delle spese sostenute (art. 1, c. 10). Tali disposizioni erano considerate lesive, oltre che di altri parametri, della competenza regionale in materia di assistenza scolastica.

La Consulta ha stabilito invece che si tratta di un principio fondamentale della materia, coerente con quello introdotto dalla l. 62/2000, per cui occorre garantire il diritto allo studio anche agli alunni delle scuole paritarie rientranti nel sistema nazionale dell'istruzione[92].

Esito diverso è spettato alla vertenza sulla legge finanziaria 350/2003, nella parte in cui (attraverso il rinvio all'art. 2, c. 7, della l. 289/2002) destinava alle persone fisiche «un contributo finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie», ponendolo a carico del fondo nazionale per le politiche sociali. Tale disposizione è stata impugnata dall'Emilia-Romagna in quanto, sottraendo risorse destinate alle Regioni per favorire interventi diretti dello Stato, pareva violare, oltre all'art. 119 e al principio di leale collaborazione, le competenze legislative e amministrative regionali in materia di istruzione. Accogliendo la questione in riferimento all'ultimo parametro addotto, la Corte ha ribadito che la competenza in materia di «contributi alle scuole non statali», di cui le Regioni erano titolari antecedentemente alla revisione del Titolo V, a maggior ragione spettava loro anche dopo la riforma[93].

Per quanto concerne le altre forme di assistenza, alcune norme contemplano contributi al diritto allo studio lungo tutta la vita (es. l.r. Liguria 15/2006, art. 13), altre lo strumento della Carta studenti (l.r. Campania 4/2005, art. 5, c. 1, g); l.r. Puglia 31/2009, art. 5, c. 1, g) per agevolare l'accesso ad attività culturali e scientifiche. Ulteriori ambiti di intervento regionale riguardano il sostegno economico ad iniziative destinate al recupero degli insuccessi e all'abbandono sco-

[92] Corte cost. sent. 33/2005.
[93] Corte cost. sent. 423/2004, *Cons. dir*. punto 8.2.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

lastico, i servizi per l'orientamento, l'assistenza agli alunni nel cambio indirizzo.

In questo contesto si può ancora richiamare la previsione, da parte di alcuni legislatori, di un supporto psicologico (in Puglia vengono istituite un'Unità di psicologia e un'Unità di formazione del personale e di pedagogia scolastica; in Abruzzo viene previsto un Servizio di psicologia scolastica[94]).

Uno dei settori menzionati più frequentemente concerne poi gli interventi di edilizia scolastica (che esula dai limiti di questa indagine), che da sempre vede protagonisti gli enti territoriali.

Tutte le Regioni, soprattutto nel periodo più recente, dispongono che per particolari categorie di alunni (come quelli disabili o BES) la programmazione si svolga in modo coordinato con le attività sanitarie ed assistenziali (la Liguria prevede linguaggi dedicati; il Piemonte che gli enti locali forniscano materiale e personale); molte contemplano inoltre la situazione degli alunni stranieri (es. l.r. Toscana 32/2002, art. 13, c. 3; l.r. Emilia-Romagna 12/2003, artt. 2, c. 6 e 23; l.r. Liguria 15/2006, art. 16), alcune le persone detenute, l'Emilia-Romagna destina un fondo ai figli delle vittime di incidenti sul lavoro[95].

I legislatori ligure e piemontese dedicano particolare attenzione agli studenti che versano in condizioni di difficoltà (come stranieri, detenuti, ricoverati, nomadi, alunni di scuole di montagna) e, al pari del legislatore pugliese, perseguono l'intento di valorizzare il merito. Le regole adottate, sempre in Puglia, sulla concessione dei sussidi non paiono invece incoraggiare la libertà di scelta del percorso educativo[96].

[94] L.r. Puglia 31/2009, artt. 12-17. La struttura non è però a lungo stata operativa a causa della mancata approvazione del relativo regolamento; le modifiche apportate dieci anni dopo dalla l.r. Puglia 46/2019 portano a una più dettagliata disciplina, nell'auspicio di un effettivo funzionamento. La recente l.r. 27 febbraio 2020, n. 6, *Modifiche e integrazioni alla legge regionale 4 dicembre 2009, n. 31*…, è intervenuta sulla disciplina dell'Unità di pedagogia estendendo la sfera dei destinatari agli alunni e alle loro famiglie ed accrescendone le attribuzioni. L.r. Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 3, *Istituzione del Servizio di psicologia scolastica*.

[95] L. Michelotti, *Autonomie e diritto all'istruzione nelle Regioni a statuto ordinario*, cit., 327 s.

[96] L.r. Piemonte 28/2007, art. 10; l.r. Liguria 15/2006, art. 11; l.r. Puglia 31/2009, art. 6 (v. nota 82), su cui M. Troisi, *Scuola*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, a cura di G. Campanelli, M. Carducci, I. Loiodice, V. Tondi della Mura, Torino 2016, 201, rileva ancora come la sussidiarietà prevista da tale legge sia "monca", non suggerendo un coinvolgimento della famiglia. A questo proposito si può ricordare la possibilità, prevista dalla l.r. Campania 4/2005, art. 6, c. 3, di attribuire borse di studio per solo merito eccezionale, anche fino all'università.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Agli alunni portatori di DSA sono spesso dedicati appositi provvedimenti, di contenuto non completamente omogeneo, in cui vengono specificati i percorsi diagnostici o comunque forme di collaborazione con le strutture sanitarie; assegnati alla Regione compiti soprattutto di informazione, sensibilizzazione, formazione del personale e talvolta di supporto anche economico, nonché l'adeguamento delle prove concorsuali[97].

Alcune Regioni introducono poi istituti specifici di supporto come lo Sportello degli studenti (l.r. Basilicata 50/2018, art. 14) o per favorire il coinvolgimento degli utenti, come il Parlamento regionale degli studenti[98] ovvero di intervento su ambiti specifici[99].

Interventi più recenti dispongono l'attribuzione di contributi alle scuole che attivino corsi di disostruzione delle vie aeree[100].

Dal punto di vista dell'approccio la legge emiliana del 2001 si distingue ancora una volta perché impone alla Regione e agli enti locali di coinvolgere diversi soggetti (istituzioni scolastiche, statali, paritarie e degli enti locali, enti di formazione professionale, associazionismo, parti sociali) nella programmazione degli interventi (art. 1, c. 4).

[97] L.r. Abruzzo 5 ottobre 2015, n. 24, *Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento (DSA)*; l.r. Basilicata 12 novembre 2007, n. 20, *Interventi in favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento*; l.r. Calabria 11 aprile 2012, n. 10, *Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento*; l.r. Liguria 15 febbraio 2010, n. 3, *Interventi in favore dei soggetti affetti da dislessia e da altre difficoltà specifiche di apprendimento*; l.r. Lombardia 2 febbraio 2010, n. 4, *Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento*, abrogata dalla l.r. 29 ottobre 2019, n. 17, *Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento e individuazione precoce dei segnali predittivi*; l.r. Marche 19 novembre 2012, n. 32, *Interventi in favore delle persone con disturbi specifici di apprendimento (DSA)*; l.r. Molise 8 gennaio 2010, n. 1, *Interventi in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento (DSA)*; l.r. Veneto 4 marzo 2010, n. 16, *Interventi a favore delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) e disposizioni in materia di servizio sanitario regionale*.

[98] L.r. Liguria 6 marzo 2007, n. 8, *Istituzione del Parlamento regionale degli studenti della Liguria*; l.r. Toscana 28 luglio 2011, n. 34, *Parlamento regionale degli studenti della Toscana*; l.r. Marche 8 luglio 2019 n. 21, *Istituzione del Parlamento degli studenti della regione Marche*.

[99] L.r. Liguria 30 aprile 2012, n. 16, *Interventi regionali a sostegno della scuola digitale e della diffusione del libro elettronico* (l'attenzione verso la digitalizzazione è prevista anche in altre leggi, es. l.r. Basilicata 50/2018); l.r. Lombardia 1 luglio 2015, n. 18, *Gli orti di Lombardia. Disposizioni in materia di orti didattici, urbani e collettivi*.

[100] Es. l.r. Lombardia 19/2007, art. 5, come modificato nel 2015.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Le diverse normative sono accomunate dal fatto di mirare non solo alla garanzia dell'assistenza *tout court* ma anche all'innalzamento della qualità del sistema educativo[101]. Si differenziano invece, dal punto di vista sia qualitativo sia quantitativo, nella previsione dei criteri sulla cui base vengono erogati i sostegni, a testimonianza del fatto che ogni Regione persegue anche linee guida proprie, che non implicano necessariamente l'allineamento alle scelte delle altre.

4. *Il diritto allo studio universitario*

4.1. *La normativa regionale pre-riforma*

Uno degli ambiti dell'assistenza che sin dall'inizio ha visto le Regioni più impegnate è quello del diritto allo studio universitario, su cui, soprattutto nei primi anni, la normativa statale appariva piuttosto lacunosa.

Non contemplato nei trasferimenti del 1972, il diritto allo studio venne inserito, anche a fronte delle rivendicazioni delle Regioni, nel D.P.R. 616/1977, ma costituì oggetto di un'apposita legge quadro solo nel 1991.

Proprio la mancanza di linee guida provenienti dalla legislazione statale fece sì che gli interventi regionali si presentassero per alcuni aspetti piuttosto disomogenei fra loro, mentre per altri, soprattutto nell'ambito dei servizi e del diritto allo studio, risultassero simili, grazie anche alla comune ispirazione al primo provvedimento regionale approvato in materia, la l.r. 7/1981 della Lombardia[102].

Uno dei profili di maggiore differenziazione riguardava l'organizzazione, in relazione alla quale le Regioni diedero vita a due distinti modelli: la gestione diretta, esercitata quasi sempre attraverso la costituzione di enti o istituti dipendenti o di aziende e la delega agli enti locali sedi dell'Ateneo[103].

La soluzione più praticata si rivelò quella della gestione diretta, affidata ad enti dipendenti dalla Regione, risultati però «eterodiretti

[101] L. Michelotti, *Autonomie e diritto all'istruzione nelle Regioni a statuto ordinario*, cit., 328.

[102] L.r. 19 gennaio 1981, n. 7, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio nelle università*, oggi abrogata.

[103] F.C. Rampulla, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio* (nota a C. Cost. 17 giugno 1992, n. 281), in *Regioni*, 1993, 538 ss. e Id., *L'evoluzione del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, in *Politico*, 4/1985, 573 s.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

in modo assorbente dal livello regionale», con un notevole sacrificio della componente universitaria. All'interno di questa categoria, alcune Regioni procedettero all'istituzione di un unico ente (Calabria, Liguria, Molise e Umbria[104]), altre di più enti (Marche, Veneto, Lazio, Campania, Sardegna, Puglia e Lombardia[105]). Una fase di gestione diretta fu intrapresa inizialmente dalla Basilicata, che in un secondo momento istituì un ente apposito e, dopo una prima esperienza di delega ai Comuni, dall'Abruzzo[106]. Percorsero invece la strada della delega agli enti locali Piemonte, Toscana ed Emilia-Romagna che, pur sposando soluzioni differenti, si avvalsero tutte dello strumento della programmazione pluriennale, la cui applicazione produsse effetti analoghi a quelli riscontrati nelle Regioni in cui era invece istituito un apposito ente[107].

Come già anticipato, dopo una lunga gestazione nel 1991 è intervenuta la legge quadro n. 390, il cui art. 3 ha previsto tre livelli di competenze in materia di diritto allo studio: quello statale, con l'indirizzo, il coordinamento e la programmazione degli interventi; quello

[104] L.r. Calabria 12 novembre 1984, n. 32, *Diritto allo studio universitario*; l.r. Liguria 25 novembre 1983, n. 43, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario*; l.r. Molise 27 gennaio 1986, n. 3, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio dell'Università*; l.r. Umbria 1 settembre 1981, n. 66, *Istituzione dell'Ente regionale di gestione dei servizi per il diritto allo studio universitario*, oggi abrogate.

[105] L.r. Marche 2 maggio 1989, n. 7, *Nuove norme per il diritto allo studio nelle Università aventi sede nella Regione Marche* (e, successivamente, l.r. Marche 2 settembre 1996, n. 38, *Riordino in materia di diritto allo studio universitario*); l.r. Veneto 22 ottobre 1982, n. 50, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio nelle Università*; l.r. Puglia 11 marzo 1988, n. 12, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario*; l.r. Lombardia 7/1981; l.r. Lazio 7 marzo 1983, n. 14, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio nell'ambito universitario*, oggi abrogate.

[106] L.r. Basilicata 6 gennaio 1983, n. 5, *Norme provvisorie sul diritto allo studio universitario*; l.r. Basilicata 18 dicembre 1989, n. 34, *Organizzazione dei servizi per il diritto allo studio universitario*; l.r. Abruzzo 15 gennaio 1982, n. 13, *Attuazione del diritto allo studio universitario*, poi modificata da l.r. Abruzzo 27 febbraio 1985, n. 11, *Modifiche ed integrazioni alla L.R. 15 gennaio 1982, n. 13, concernente "Attuazione del diritto allo studio universitario"*, oggi abrogate.

[107] L.r. Toscana 14 giugno 1989, n. 37, *Disciplina interventi in materia di diritto allo studio universitario*; l.r. Emilia-Romagna 31 gennaio 1983, n. 8, *Diritto allo studio universitario*; l.r. Emilia-Romagna 19 ottobre 1990, n. 46, *Nuove norme sul diritto allo studio universitario*; l.r. Piemonte 17 dicembre 1980, n. 84, *Diritto allo studio nell'ambito universitario*, oggi abrogate; v. anche F.C. Rampulla, *L'amministrazione del diritto allo studio universitario tra legge quadro e poteri locali*, in *Riv. giur. scuola*, 3/1989, 339 ss.; R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Istituz. Feder.*, 2002, 825 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

regionale, con l'attivazione di interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per la concreta realizzazione; quello universitario, con l'organizzazione dei propri servizi, compresi quelli di orientamento e di tutorato, «in modo da rendere effettivo e proficuo lo studio universitario». È parso quindi che la legge del 1991 riproponesse la trilogia degli attori coinvolti prevista dal D.P.R. 616/1977, cioè Stato, Regioni, enti locali, sostituendo questi ultimi con le Università. È sembrato altresì che tale legge volesse alterare (in sintonia con la quasi coeva l. 341/1990) il rapporto fra Regione ed Università, dipingendo la prima come funzionale al perseguimento degli obiettivi didattici e formativi la cui realizzazione viene ricondotta alla seconda, in una tendenza di valorizzazione del ruolo degli Atenei e di ridimensionamento di quello degli enti territoriali che è rimasta costante anche nella normativa successiva[108].

La l. 390/1991 è stata impugnata nella parte in cui interviene sulla composizione dell'organo di gestione del diritto allo studio ma è stata fatta salva dalla Corte in quanto considerata non lesiva dell'autonomia organizzativa regionale. Attenta dottrina ha sottolineato come da parte degli enti territoriali ci si sarebbe ragionevolmente aspettati una reazione che, anziché od oltre agli aspetti di carattere organizzativo, si incentrasse sugli elementi di carattere più sostanziale della disciplina, come l'affidamento allo Stato della definizione dei requisiti economici e di merito necessari ad ottenere i servizi, elementi sui quali le Regioni hanno invece taciuto[109].

Gli interventi regionali attuativi della legge quadro si sono rivelati sostanzialmente omogenei, nella comune adesione sia alle previsioni statali sia a quelle della Regione che per prima dopo la legge statale si era attivata nel settore, il Piemonte[110]. Questo emerge con particolare evidenza proprio nell'attuazione di quell'art. 25 che, concernendo l'istituzione di organismi regionali di gestione dei servizi e degli in-

[108] L. 2 dicembre 1991, n. 390, *Norme sul diritto agli studi universitari* e l. 19 novembre 1990, n. 341, *Riforma degli ordinamenti didattici universitari* e, *amplius*, A. Poggi, *L'autonomia universitaria tra la ristrutturazione dell'amministrazione ministeriale e le competenze normative delle Regioni: qualche considerazione e alcune perplessità*, in *Quad. regionali*, 3/2002, 724 ss.

[109] Corte cost. sent. 281/1992; F.C. Rampulla, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio*, cit., 538 ss. Sulla pronuncia v. anche U. Pototschnig, *La collaborazione fra due autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria* (nota a c. Cost. 17 giugno 1992, n. 281), in *Regioni*, 1993, 528 ss.

[110] L.r. Piemonte 18 marzo 1992, n. 16, *Diritto allo studio universitario.*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

terventi in favore degli studenti, viene sottoposto, come appena ricordato, all'attenzione della Corte. Alcune eccezioni all'uniformità della disciplina regionale sono rappresentate ad esempio dalla scelta piemontese di prevedere la programmazione solo annuale e non pluriennale, da quella della Basilicata che affida all'Azienda la programmazione e gestione degli interventi e servizi con un piano annuale (poi approvato dal Consiglio regionale) o dalle previsioni toscane, umbre e venete sulla possibilità di una gestione delegata dei servizi[111].

Dopo la revisione costituzionale del 2001 i dibattiti sul nuovo riparto di competenze non hanno mancato di prendere in considerazione l'istruzione e il diritto allo studio in ambito universitario per chiedersi se, dato il silenzio sul punto dell'art. 117 Cost. (cui fa fronte l'inserimento della «ricerca scientifica e tecnologica» fra i settori di competenza concorrente[112]) la materia, con particolare riferimento all'ambito del diritto allo studio, possa essere ricondotta nel novero di quelle di cui all'art. 117, c. 4, salva la determinazione dei livelli essenziali di assistenza universitaria, riservata allo Stato ai sensi degli artt. 117, c. 2, m) e 34, c. 4. Su tale conclusione, che avrebbe messo in discussione la posizione assunta dalla Corte nella sopracitata sentenza 281/1992, si sono appuntate le perplessità di chi nutriva dei dubbi sull'opportunità che nel Paese si desse vita a «ventuno sottosistemi universitari»[113].

Più cautamente altri rilevavano come il riparto di competenze delineato dal nuovo art. 117 sulla disciplina dell'Università lasci in realtà poco spazio alle Regioni che potrebbero però "recuperare" terreno grazie alla competenza in ambiti connessi come le professioni, la formazione professionale, la tutela della salute, oltre a quello già citato della ricerca, al sostegno all'innovazione per i settori produttivi, al diritto allo studio[114], mentre altri ravvisavano una sostanziale

[111] E. Fagnani, *Le leggi regionali in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparata*, in *Regioni*, 2008, 1022-1025.

[112] Sulla lettura di questa assegnazione di competenza a pochi anni dalla riforma v. A. Papa, *Ricerca scientifica ed enti di ricerca*, in *La pubblica istruzione*, a cura di E. De Marco, Trattato di diritto amministrativo diretto da G. Santaniello, XXXIX, Padova 2007, 412 s.

[113] R. Balduzzi, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Istituz. Feder.*, 2004, 275 ss.

[114] A. Corpaci, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, cit., 41 s., che adduce come esempio di tale sinergia l'accordo quadro stipulato nel marzo del 2005 dalla Conferenza dei rettori delle Università e dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

continuità fra la suddivisione di compiti prevista dalla l. 390/1991 e quella introdotta dalla revisione costituzionale[115].

Nel frattempo il legislatore statale è intervenuto nuovamente, in attuazione della c.d. "Riforma Gelmini", con il d.lgs. 68/2012 che ha abrogato quasi interamente la legge del 1991 per ridefinire alcuni punti fermi della materia, facendo altresì chiarezza nel riparto di competenze fra Stato, Regioni e Università. A tal proposito il decreto ha assegnato alla legislazione esclusiva delle Regioni il diritto allo studio, salva la determinazione dei LEP (art. 3), fissati dall'art. 7[116]. La norma impone poi che la delineazione delle condizioni economiche sulla cui base si accede ai benefici avvenga sulla base dell'Indicatore della Situazione economica equivalente, tenuto conto di altri parametri e che le Università, nel graduare i contributi degli utenti, adottino un sistema analogo (artt. 8 e 9).

4.2. *Gli aspetti di carattere organizzativo*

All'indomani della riforma costituzionale le Regioni sono intervenute in materia di diritto allo studio universitario con modalità e tempistiche differenziate; alcune vi hanno provveduto sin dai primi anni, altre solo di recente, altre ancora continuano ad applicare la previgente normativa, talvolta modificata in alcune parti. Un bilancio sulle leggi adottate nei primi anni dopo la riforma portava a concludere che le Regioni attivatesi sino ad allora avessero tendenzialmente riproposto scelte poco originali, «il cui unico "margine di manovra" si rivelava proprio la struttura organizzativa». La sostanziale omogeneità normativa era considerata poco opportuna in quanto si contrapponeva a una eterogeneità delle situazioni regionali, che presentavano forti differenze dal punto di vista del livello ISEE,

[115] E. De Marco, *Diritto allo studio, libertà di insegnamento e di ricerca*, in *La pubblica istruzione*, cit., 62.

[116] D.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, *Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6*. L'art. 7 individua i criteri per la definizione della borsa di studio (sul cui importo interviene un decreto ministeriale), la sua attribuzione per concorso a date categorie di utenti, l'obbligo che siano assicurati agli studenti di altre Regioni i livelli essenziali di assistenza sanitaria. Il decreto dispone inoltre sulle strutture residenziali e i collegi universitari.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

della ricchezza pro-capite della popolazione e della soglia di copertura degli idonei[117].

A distanza di quasi vent'anni dalla riforma, la situazione non ha subito modifiche sostanziali, anche se nelle scelte di alcuni enti è possibile individuare dei profili di maggiore innovatività in riferimento a entrambi i principali ambiti di intervento di questo filone normativo, cioè l'organizzazione e i servizi agli studenti.

Quanto al primo le principali opzioni risultano l'affidamento della gestione dei servizi a uno o più enti variamente denominati (come già suggerito dalla legge statale del 1991) ovvero la sua assunzione diretta da parte delle Università.

La strada più seguita è decisamente la prima, condivisa sia dalle Regioni che non sono intervenute dopo il 2001, sia da molte di quelle che lo hanno fatto, talora riproponendo schemi organizzativi già vigenti.

Nelle Regioni che continuano ad applicare la normativa pre-riforma, con eventuali modifiche, si riscontra l'operatività di più Aziende regionali per il diritto allo studio in Abruzzo (secondo quanto disposto da una legge del 1994, che ne prevede una per ogni Università[118]) e in Veneto (con tre ESU - Aziende regionali per il diritto allo studio universitario, a Venezia, Padova, Verona)[119], mentre in Basilicata e Molise vi è un unico ente[120].

[117] L'ultimo dei sopracitati parametri costituisce il fattore più direttamente condizionabile dalla Regione e sul quale si riscontra la maggiore variabilità; E. Fagnani, *Le leggi regionali in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparata*, cit., 1007.

[118] L.r. Abruzzo 6 dicembre 1994, n. 91, *Norme sul diritto agli studi universitari in attuazione della legge 2 dicembre 1991, n. 39*.

[119] L.r. Veneto 7 aprile 1998, n. 8, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario*, il cui art. 3 c. 5 prevede tuttavia che l'erogazione delle borse di studio e dei prestiti d'onore possa essere gestita direttamente dalle Università attraverso convenzioni con la Regione.

[120] L.r. Basilicata 4 marzo 1997, n. 11, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario in Basilicata*. La l.r. 50/2018 interviene in materia solo per specificare che una delle componenti del sistema regionale per il diritto allo studio è «il diritto allo studio universitario e nell'alta formazione artistica e musicale» disciplinato dalle leggi regionali, "coordinate" dalle norme di indirizzo previste al capo III della l.r. 50/2018 stessa (relative ai compiti regionali di programmazione, monitoraggio e valutazione). In Molise in realtà la legge istitutiva dell'Ente per il diritto allo studio universitario (ESU) ha subito ampie modifiche ad opera della più recente l.r. Molise 18 novembre 2015, n. 16, *Modifiche alla l.r. 9 gennaio 1995, n. 1 (Nuove norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario)* che definisce oggi l'ESU

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Un esempio di innovatività post riforma viene ravvisato nelle l.r. 25/2003 e 7/2008 del Lazio, sia per la disciplina dell'assetto organizzativo del sistema di erogazione dei servizi in materia di diritto allo studio, sia per la maggiore specificazione delle finalità del provvedimento, dei principi e degli interventi. Quanto all'organizzazione, la legge del 2003 istituiva un'Agenzia per il diritto agli studi universitari nel Lazio, denominata Laziodisu, «ente strumentale di diritto pubblico della Regione» (art. 6), articolata in una sede centrale e in sedi decentrate dotate di autonomia organizzativa, destinate a succedere alle vecchie ADISU; la novella del 2008 ha trasformato la Laziodisu, senza mutarne la denominazione, in Ente pubblico dipendente per il diritto agli studi universitari e definisce Adisu le sue articolazioni territoriali[121]. Di recente l'ambito in questione è stato oggetto di un nuovo intervento che ha provveduto ad una riorganizzazione trasformando il Laziodisu in DiSCo (Ente regionale per il diritto allo studio e la promozione della conoscenza, art. 4 e ss.) e accentuando l'attenzione per il coinvolgimento degli utenti, ad esempio con la previsione, fra gli organi dell'Ente, di una Consulta regionale per il diritto allo studio e la promozione della conoscenza (artt. 6, 10)[122].

In Piemonte la l.r. 20/2004[123] interviene sul testo della previgente l.r. 16/1992 mantenendone l'impianto organizzativo, che prevede la costituzione di un ente per ogni Università, situato nelle città sedi dell'Ateneo e la possibilità, per quelli che ne ospitino più di uno o

«un ente pubblico non economico, strumento tecnico-operativo della Regione dotato di autonomia gestionale, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, sottoposto alla vigilanza e al controllo della Regione» (art. 3).

[121] L.r. Lazio 25 agosto 2003, n. 25, *Disposizioni in materia di diritto agli studi universitari*, successivamente abrogata dalla legge 18 giugno 2008, n. 7, *Nuove disposizioni in materia di diritto agli studi universitari*, a sua volta abrogata dalla l.r. 6/2018. La Regione era inoltre intervenuta con l.r. Lazio 11 gennaio 2002, n. 1, *Disposizioni transitorie in materia di diritto agli studi universitari* (abrogata dalla l.r. 6/2017) disponendo in via transitoria sulle aziende regionali per il diritto agli studi universitari.

[122] L.r. Lazio 27 luglio 2018, n. 6, *Disposizioni per il riconoscimento e il sostegno del diritto allo studio e la promozione della conoscenza nella Regione*. Sul carattere innovativo di tale legge M.E. Bucalo, *Il diritto allo studio nelle legislazioni regionali. Riflessioni a partire dalla legge regionale siciliana n. 10 del 20 giugno 2019*, in *Diritti regionali*, 2/2019, 28 ss.

[123] L.r. Piemonte 3 agosto 2004, n. 20, *Modifiche e integrazioni alla l.r. 18 marzo 1992, n. 16 (Diritto allo studio universitario), modificata dalla l.r. 7 dicembre 2000, n. 58*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

«dove sia comunque opportuno per una maggiore razionalità ed efficienza della gestione», di dare vita a un unico organismo di gestione (art. 4); nella Regione opera un unico organismo, l'Ente regionale per il diritto allo studio universitario del Piemonte (EDISU).

Nell'ottica di una più generale riorganizzazione dei servizi legati al diritto allo studio in ambito sia universitario, sia scolastico-formativo, la già citata l.r. 15/2006 della Liguria prevedeva un'Azienda regionale per i servizi scolastici ed universitari, che gli interventi normativi successivi hanno soppresso, dando vita all'Agenzia della Regione Liguria per gli Studenti e l'Orientamento (ALiSEO), che si occupa quindi del diritto allo studio a tutti i livelli dell'istruzione[124]. Sulla stessa linea anche la legge regionale "di sistema" sull'istruzione prevede la partecipazione della componente universitaria ad alcuni degli organi regionali relativi a tale ambito[125].

Unitaria è anche la gestione prevista dalla l.r. Puglia 18/2007, istitutiva dell'Agenzia regionale per il diritto allo studio universitario (Adisu Puglia), che va a sostituire, unificandoli, i precedenti Edisu presenti in diverse province pugliesi e dalla l.r. 15/2007 dell'Emilia-Romagna, istitutiva dell'Azienda regionale per il diritto agli studi superiori, «ente dipendente dalla Regione, dotato di personalità giuridica, di autonomia amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria» (art. 19), che a sua volta innova a quanto disposto dalla precedente l.r. 6/2002, in cui erano invece previste più strutture[126]. Nel senso dell'unificazione sono andati anche il legislatore toscano e quello umbro. Il primo nel 2008 ha modificato la "legge di sistema" in materia di istruzione che prevedeva originariamente tre Aziende regionali per il diritto allo studio universitario, dislocate a

[124] Istituita dalla l.r. 5 dicembre 2018 n. 25, *Istituzione dell'agenzia ligure per gli studenti e l'orientamento (ALISEO) e disposizioni di adeguamento*, Aliseo è adesso menzionata sia nella l.r. 15/2006, sia nella l.r. 18/2009. Fra la restante normativa in materia, la Liguria ha inoltre approvato la l.r. Liguria 16 gennaio 2007, n. 2, *Promozione, sviluppo, valorizzazione della ricerca, dell'innovazione e delle attività universitarie e di alta formazione*.

[125] Conferenza regionale per il sistema educativo regionale, Comitato regionale per l'istruzione e la formazione, Consulta regionale degli studenti (artt. 66, 69, 72).

[126] L.r. Puglia 27 giugno 2007, n. 18, *Norme in materia di diritto agli studi dell'istruzione universitaria e dell'alta formazione*; l.r. Emilia-Romagna 3 aprile 2002, n. 6, *Modifiche alla l.r. 24 dicembre 1996, n. 50 "disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della l.r. 19 ottobre 1990, n. 46 e della l.r. 19 luglio 1991, n. 20" e alla l.r. 14 giugno 1996, n. 18 "disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario"*, oggi abrogata dall'All. 1 l.r. 22 ottobre 2018 n. 14.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Firenze, Pisa e Siena (art. 10) con l'istituzione di un'unica Azienda. Il secondo, con la l.r. 6/2006, come successivamente modificata, ha previsto l'Agenzia per il diritto allo studio universitario ADiSU (art. 9)[127].

Le Marche sono intervenute di recente con la l.r. 4/2017 istituendo a loro volta l'Ente regionale per il diritto allo studio (ERDIS), che può fare convenzioni con le università e prende il posto degli ERSU, istituiti dalla normativa previgente[128].

In Campania l'intervento normativo più recente dà vita a un'Azienda per il diritto allo studio universitario (ADISURC), con sede a Napoli, che ha preso il posto delle ADISU previste dalla previgente normativa[129].

La Campania si distingue inoltre per l'approvazione di un'ulteriore norma, volta alla valorizzazione e allo sviluppo delle Università del territorio e considerata esemplare della possibilità, da parte delle Regioni, di esprimere azioni e politiche proprie. La legge in questione, nella versione attualmente vigente, prevede l'attivazione di percorsi di alta formazione e azioni di raccordo tra gli atenei e il sistema economico; il sostegno, fra le altre cose, allo sviluppo e al recupero edilizio delle infrastrutture di ricerca e formazione; il rientro degli studiosi impegnati all'estero. Le azioni indicate sono da realizzare attraverso appositi strumenti di programmazione e gestione dei vari in-

[127] L.r. Umbria 28 marzo 2006, n. 6, *Norme sul diritto allo studio universitario e disciplina dell'Agenzia per il diritto allo studio universitario dell'Umbria (AdiSU)*.

[128] L.r. Marche 20 febbraio 2017, n. 4, *Disposizioni regionali in materia di diritto allo studio*.

[129] L.r. Campania 18 maggio 2016, n. 12, *Misure per potenziare e rendere effettivo il diritto allo studio universitario*. La previgente l.r. 3 settembre 2002, n. 21, *Norme sul diritto agli studi universitari – adeguamento alla legge 2.12.1991, n. 390*, pur disciplinando le ADISU, in attuazione alla l. 390/1991, art. 25, c. 1, poneva in capo alla Regione anche le altre soluzioni possibili («La regione provvede: a) ad istituire, presso ogni singola Università, apposite Aziende regionali per il diritto allo studio universitario dotate di personalità giuridica, autonomia amministrativa e gestionale e di proprio personale, denominate "Azienda pubblica per il diritto allo studio universitario – A.Di.S.U.", in seguito anche ADISU; b) ad istituire una singola Azienda per il diritto allo studio universitario riferita a più Università presenti nel capoluogo di provincia, se queste manifestano la volontà di aggregarsi per una maggiore razionalità ed efficienza della gestione; c) a stipulare convenzioni con le Università che intendono gestire direttamente interventi in materia di diritto allo studio universitario, di durata non inferiore ai 5 anni, di volta in volta rinnovabile per eguale periodo; d) ad istituire una rete telematica pubblica d'informazione e reperimento di modulistica unica di tutte le ADISU della Regione per una maggiore efficienza e semplicità di accesso degli utenti alle necessarie informazioni», art. 3, c. 2).

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

terventi, con un significativo coinvolgimento della componente universitaria[130].

Sottoposta all'attenzione della Consulta per diversi profili, tale legge è stata dichiarata illegittima, in quanto lesiva della competenza attribuita alle Università, solo nella parte in cui prevedeva l'istituzione da parte della Regione di corsi di studio universitari (essendo invece legittimo il finanziamento degli stessi)[131].

Sempre a proposito delle scelte in ambito organizzativo, sul fronte opposto a quelle illustrate sopra si collocano invece la Calabria e la Lombardia che optano per un'«applicazione fattiva del principio di sussidiarietà».

La prima ha scelto di sopprime le Aziende regionali per il diritto allo studio previste dalla precedente normativa, trasferendone le funzioni alle Università territorialmente competenti, sulla base di apposite convenzioni[132]. In Lombardia la l.r. 33/2004 ha previsto il coinvolgimento dell'Università nella gestione del diritto allo studio, innovando alla precedente organizzazione, che si basava sugli Istituti per lo studio universitario[133]; ha istituito un Comitato per il diritto

[130] L.r. Campania 20 dicembre 2004, n. 13, *Promozione e valorizzazione delle università della Campania*.

[131] Corte cost. sent. 102/2006; A. Corpaci, *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, cit., 43.

[132] L.r. Calabria 11 maggio 2007, n. 9, *Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4 della L.r. n. 8/2002)*, art. 11. Le Aziende erano state istituite dalla l.r. Calabria 10 dicembre 2001, n. 34, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario in Calabria*. Sulle scelte delle diverse Regioni v. anche E. Fagnani, *Le leggi regionali in materia di diritto allo studio universitario*, cit.; 1021-1033.

[133] L'art. 2 «Principi» recita infatti: «1. L'attività regionale di sostegno al diritto allo studio universitario, come concordata nell'Intesa per il diritto allo studio universitario tra la Regione e le università della Lombardia sottoscritta l'8 aprile 2004, è improntata ai seguenti principi: a) libertà di scelta dello studente, nell'ambito di un sistema basato sulla certificazione di qualità; b) valorizzazione della sussidiarietà; c) valorizzazione dell'autonomia delle università, delle istituzioni dell'AFAM e delle scuole superiori per mediatori linguistici e sostegno alla concorrenzialità del sistema universitario lombardo; d) valorizzazione dell'interazione tra formazione universitaria, AFAM e formazione per mediatori linguistici e mercato del lavoro; e) riconoscimento delle università, delle istituzioni dell'AFAM e delle scuole superiori per mediatori linguistici quali soggetti attuatori degli interventi per il diritto allo studio; f) garantire forme di controllo, da parte degli studenti, sul livello dei servizi offerti e sull'efficacia dell'attività di gestione degli stessi». La legge del 2004 dispone infatti che i dipendenti di tali istituti siano assunti da università e altri enti.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

allo studio universitario, composto da rappresentanti di tutti gli enti coinvolti, competente a formulare proposte[134].

Se, complessivamente, i primi anni di vigenza del nuovo titolo V hanno visto le Regioni attivarsi sul profilo organizzativo del diritto allo studio soprattutto nel senso di dare vita ad agenzie accentrate per la gestione degli interventi attuativi, che non denotano particolari elementi di originalità, proprio le scelte della Lombardia sembrano invece emblematiche della volontà della Regione di perseguire il proprio indirizzo politico che, rispondendo ad una concezione di se stessa come «Regione della sussidiarietà», la vede conformarsi a tale principio, nel settore oggetto di indagine, attraverso gli interventi a sostegno della ricerca, il supporto finanziario a realtà di eccellenza come i collegi legalmente riconosciuti[135] e, più in generale, il fatto di privilegiare in tutti i campi politiche volte a «promuovere la libertà di scelta dei cittadini, l'incremento della concorrenza come fattore di miglioramento dell'efficacia dell'azione pubblica e dei servizi agli utenti, la parità tra sistemi pubblici e sistemi privati di produzione dei beni sociali»[136], oltre che presentando istanze di differenziazione ai sensi dell'art. 116, c. 3.

4.3. *La tutela del diritto allo studio universitario*

Dal punto di vista dei servizi erogati, la normativa regionale risulta omogenea nel recepimento di quanto già previsto a livello statale (l. 390/1991[137] e d.lgs. 68/2012), riconoscendo quindi servizi di tipo logistico, come quelli relativi al vitto, all'alloggio, talvolta ai trasporti, all'assistenza sanitaria e contributi economici, principalmente attraverso la forma delle borse di studio e dei prestiti[138]. In taluni casi

[134] L.r. Lombardia 13 dicembre 2004, n. 33, *Norme sugli interventi regionali per il diritto allo studio universitario*. La l.r. "di sistema" 19/2007 prevede forme di raccordo fra i sistemi dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale e quello dell'università.

[135] L. Violini, *Università e Regioni in dialogo sull'attuazione della legge n. 240 del 2010*, in *federalismi*, 9/2011, 8.

[136] E. Fagnani, *Le leggi regionali in materia di diritto allo studio universitario*, cit., 1033 s.

[137] I primi 3 commi dell'art. 16 della l. 390/1991, dedicato ai prestiti d'onore, sono stati abrogati dall'art. 4, c. 103 della l. 350/2003, dichiarato poi illegittimo da Corte cost. sent. 308/2004 nella parte in cui non prevedeva che l'abrogazione decorresse dal momento in cui fosse entrata in vigore la disciplina attuativa del prestito fiduciario, introdotto da tale legge.

[138] Limitatamente ai prestiti d'onore, già previsti dalla sopracitata l.r. 91/1994,

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

il catalogo è più ricco, comprendendo anche servizi relativi ad attività ricreative, culturali, sportive (es l.r. Marche, art. 3; l.r. Veneto 8/1998, artt. 3 e 29) e forme di assistenza più ampie di quella sanitaria (es l.r. Umbria 6/2006, che prevede «*i)* servizi sanitari e di medicina preventiva, medicina di base, servizi di assistenza, consulenza e accompagnamento psicologico», art. 3, c. 1; l.r. Veneto 8/1998, artt. 3 e 21 il servizio di consulenza psicologica; l.r. Liguria 15/2006, art. 27, l'assistenza legale; l.r. Lazio 7/2008, art. 6, l'assistenza psicologica e legale).

Alcune leggi distinguono i benefici a seconda del fatto che siano da riconoscere alla generalità degli studenti ovvero a concorso (es. l.r. Lombardia 33/2004, art. 3 mentre la l.r. Lazio 6/2018, art. 5 lo fa nell'elencazione) o in base alla tipologia (nella l.r. Emilia-Romagna 15/2007 gli interventi sono suddivisi in misure di accompagnamento, sostegno economico e servizi per l'accoglienza, capo II, III, IV); nella disciplina delle borse di studio talune guardano anche alla mobilità internazionale (l.r. Piemonte 16/1992, come modificata da l.r. 20/2004, art. 6ter) mentre nella l.r. Molise 1/1995, come modificata nel 2015, le borse di studio sono costituite in parte da liquidità e in parte da servizi (art. 5). In alcune realtà si ritrova infine uno Sportello o Sportello unico per lo studente presso ogni sede universitaria (l.r. Emilia 15/2007, art. 8; l.r. Marche 2017, art. 16).

Sulla scia di quanto previsto dalla sopracitata normativa nazionale, destinatari dei benefici sono sempre gli studenti iscritti alle «Università che hanno sede nel territorio della Regione… indipendentemente dalle aree geografiche di provenienza» (l. 390/1991, art. 7, c. 1, a) e, talvolta, agli Istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica (d.lgs. 68/2012, art. 4). Spesso è specificato, sempre in conformità con le disposizioni statali, che fra i destinatari sono inclusi stranieri, apolidi e rifugiati (l. 390/1991, art. 20; d.lgs. 68/2012, art. 4; l.r. Puglia 18/2007, art. 2; l.r. Emilia-Romagna 2007, art. 2, l.r. Campania 21/2002, ora abrogata; l.r. Abruzzo 91/1994, art. 2; l.r. Molise 1/1995, art. 2; analogamente l.r. Umbria 6/2006, art. 2; l.r. Veneto 8/1998, art. 2), mentre, singolarmente, la l.r. Campania 12/2016 esclude gli studenti

l'Abruzzo interviene anche dopo la riforma con la l.r. Abruzzo 3 marzo 2005, n. 20, *Introduzione del prestito d'onore per gli studenti universitari*. In Campania la legge sul diritto allo studio nel sistema scolastico prevede la possibilità che le borse di studio istituite annualmente dalla Regione per merito eccezionale possano essere fruite «fino al completamento del percorso formativo eventualmente anche universitario, se permangono i requisiti di merito eccezionale» (l.r. 4/2005, art. 6).

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

iscritti alle università telematiche (art. 1). Talune leggi estendono temporalmente la categoria dei beneficiari includendo soggetti neolaureati (l.r. Molise 1/1995, come modificata da l.r. 16/2015, art. 2) e laureati che si trovino in determinate condizioni (l.r. Marche 2017, art. 4)[139].

Alcune Regioni prevedono la possibilità di estendere i benefici ai propri studenti che siano fuori sede: la l.r. Liguria 15/2006 contempla la stipula di convenzioni con altre Regioni per assicurare loro servizi e provvidenze non inferiori a quelli previsti dalla legge (art. 22) e analogamente fa la l.r. Molise 1/1995, art. 2, ipotizzando un Accordo in Conferenza Stato-Regioni o fra gli Atenei; in Basilicata invece le misure possono essere estese a studenti di Università non aventi la sede nella Regione ma che, in virtù di convenzioni, tengano corsi sul territorio della Regione stessa (l.r. 11/1997, art. 2).

Diversi enti disciplinano la tassa universitaria o nel corpo della legge sul diritto allo studio ovvero con apposito provvedimento[140].

Ancora a proposito degli studenti, un aspetto che emerge in modo più pronunciato in alcune realtà è quello di coinvolgerli nell'assunzione delle decisioni. In Basilicata nella legge "di sistema" sull'istruzione si dice che la Regione favorisce la partecipazione all'istruzione terziaria (l.r. 30/2015, art. 9) mentre in Lazio agli studenti è riconosciuto il diritto alla partecipazione all'elaborazione delle politiche sul diritto allo studio (l.r. 6/2018, artt. 22, 23).

Sempre in Lazio (v. *supra*, § 4.2) e in Campania la realizzazione del sistema di interventi e servizi dispone il coinvolgimento degli studenti attraverso la Consulta permanente Studenti-Regione (art. 10); nelle Marche è prevista una Conferenza per il diritto allo studio (l.r. 4/2017, art. 15); in Toscana la versione attualmente vigente della l.r. 32/2002 prevede in ognuno dei tre ambiti (Firenze, Siena e Pisa) un Consiglio territoriale degli studenti per il controllo della qualità, i cui membri costituiscono il Consiglio regionale degli Studenti, con funzioni principalmente propositive e consultive (artt. 10 *sexies* e 10 *septies*). In Umbria una Commissione di garanzia degli studenti, che

[139] In Piemonte la l.r. 20/2004 innova la previgente disciplina specificando che rientrano fra i beneficiari gli studenti non provenienti dall'Unione europea (art. 3).

[140] V. l.r. Lombardia 33/2004; l.r. Marche 4/2017; l.r. Molise 1/1995, poi modificata da l.r. 12 giugno 2009, n. 18, *Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario e modifiche all'art. 2, comma 1, della l.r. 9 gennaio 1995, n. 1*; l.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 4, *Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario e tassa di abilitazione*; l.r. Liguria 25 luglio 2011, n. 18, *Variazione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

elegge al proprio interno un garante dello Studente, dovrebbe vigilare sulla qualità degli interventi e dei servizi (art. 7) mentre in Puglia viene ravvisato un tentativo di «promozione del welfare studentesco»[141].

In Emilia-Romagna la legge di sistema 12/2003 prevede la partecipazione della componente universitaria alla Conferenza regionale per il sistema formativo e al Comitato di coordinamento istituzionale (art. 49, 50).

5. *L'istruzione e formazione professionale e la formazione professionale*

5.1. *La disciplina statale*

Un altro ramo del sistema educativo che ha da sempre visto un coinvolgimento attivo delle Regioni è quello, per utilizzare l'espressione dell'originario art. 117 Cost., dell'«istruzione artigiana e professionale» il cui stretto collegamento con le realtà locali non mira a «sminuirne il valore pedagogico, proprio di ogni attività di istruzione, quanto a sottolinearne le particolarità rispetto alle altre forme di istruzione»[142]. La stessa collocazione dell'art. 35 Cost., posto in apertura al titolo III, sui rapporti economici, ma subito dopo gli artt. 33 e 34, dedicati al sistema scolastico e al diritto allo studio, ne conferma il doppio legame con la realtà educativa da un lato e quella lavoristica dall'altro[143].

Ritenuto negli anni Settanta «il settore più incandescente della scuola media superiore»[144] nonché una delle materie in cui è più difficile capire cosa fa la Regione[145], l'istruzione e formazione professionale è stata ed è tuttora al centro di plurimi tentativi di delimitazione delle competenze dei diversi enti coinvolti, che riguardano talvolta anche la formazione professionale.

[141] Così M. Carducci, *Università, ricerca, diritto allo studio*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, cit., 206, che sul punto cita Luchena.

[142] Così A. Poggi, *I diritti delle persone. Lo stato sociale come repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano 2014, 48.

[143] M. Napoli, *Art. 35, c. 2, Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna 1979, 20.

[144] G. Barbarisi, *Scuola e Regione*, cit., 46.

[145] U. Pototschnig, *La competenza regionale in materia di istruzione professionale*, in *Riv. giur. scuola*, 4-5/1973, 401.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Benché il ruolo riconosciuto loro dal D.P.R. 10/1972 fosse considerato riduttivo[146], sin dagli anni Settanta alle Regioni è stata attribuita la possibilità di compiere importanti scelte nel settore dell'istruzione professionale, come l'opzione fra procedere ad una regionalizzazione delle scuole professionali (con il rischio di soccombere agli interessi delle grandi industrie) o dare vita ad un più radicale e complessivo rinnovamento, che travalicasse i confini del singolo ente[147], pur nell'incertezza generata dal mantenimento, da parte del D.P.R. 616/1977, della distinzione fra istruzione professionale di Stato e istruzione professionale locale[148].

Maggiore chiarezza è stata apportata nel 1978 da una legge quadro che, assegnando la competenza legislativa in materia alle Regioni, ne ha tracciato i confini, definendo i principi fondamentali da rispettare e i campi in cui intervenire, determinando altresì gli strumenti della programmazione e la possibilità di statuire forme di raccordo con il sistema scolastico[149].

[146] U. Pototschnig, *La competenza regionale in materia di istruzione professionale*, cit., 402; tenta di delimitare lo spazio che rimaneva alle Regioni anche D. Resta, *Intorno all'istruzione professionale nelle Regioni di diritto comune*, in *Riv. giur. scuola*, 2/1976, 252 ss., mentre A. Poggi, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, cit., 234, considera l'esclusione dai trasferimenti della disciplina degli istituti professionali di Stato come uno degli elementi introdotti da tali decreti e lesivi delle prerogative regionali.

[147] G. Barbarisi, *Scuola e Regione*, cit., 46, che ricorda come la prima opzione, fatta propria dalla Lombardia, porti ad una contrapposizione fra scuole regionali e di Stato e alla strumentalizzazione della Regione da parte degli organi centrali.

[148] Sul punto cfr. A. Poggi, *Per un "diverso" stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, cit., 147, che definisce tale distinzione «inutile e dannosa» e colpevole di avere, anche in seguito, «paralizzato l'espansione ordinata e razionale» di quella parte del sistema di istruzione.

[149] L. 21 dicembre 1978, n. 845, *Legge-quadro in materia di formazione professionale*, che fra i campi di intervento annovera: «a) la programmazione, l'attuazione e il finanziamento delle attività di formazione professionale; b) le modalità per il conseguimento degli obiettivi formativi relativi alle qualifiche…; c) le attività di formazione professionale concernenti settori caratterizzati da specifici bisogni formativi… o dalla natura familiare, associativa o cooperativistica della gestione dell'impresa; d) la qualificazione professionale degli invalidi e dei disabili, nonché gli interventi necessari ad assicurare loro il diritto alla formazione professionale; e) le attività di formazione professionale presso gli istituti di prevenzione e di pena; f) il riordinamento e la ristrutturazione delle istituzioni pubbliche operanti a livello regionale nonché il loro eventuale scioglimento o riaccorpamento; g) l'esercizio delle funzioni già svolte dai consorzi per l'istruzione tecnica, soppressi…; h) la formazione e l'aggiornamento del personale impiegato nelle attività di formazione professionale nella regione…» (art. 4).

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Uno degli aspetti della delimitazione di competenze che in questo ambito sono risultati e risultano tuttora problematici concerne il rapporto con la materia "professioni", sul quale la Corte costituzionale si è espressa in più occasioni già a partire dagli anni Settanta. Nel 1977 la Consulta, con una pronuncia definita "salomonica" in quanto sposava parzialmente le ragioni di entrambi i contendenti[150], ha annullato il decreto ministeriale che disciplinava i corsi professionali nel settore del commercio (ad eccezione delle disposizioni relative ad alcuni aspetti come la valutazione finale e la comunicazione dei programmi) ma solo nei confronti dell'unica Regione che era già intervenuta in proposito, la Lombardia[151].

Degno di nota anche il duplice intervento del 1988 che ha visto la Corte in una prima pronuncia fare salva la legge statale che, assegnando al Club Alpino Italiano (CAI), ente nazionale, la competenza di organizzare corsi di formazione per le guide alpine, si limitava a prevedere criteri didattici per le professioni turistiche, non invadendo così la sfera dell'istruzione. Alle Regioni era quindi riconosciuta la competenza sull'elaborazione e la valutazione della congruità dei criteri didattici in vista dell'accertamento dei criteri di professionalità. Nella seconda decisione, relativa alla formazione professionale di agenti di commercio, la Consulta ha riservato alle Regioni la facoltà di istituire corsi o di avvalersi di quelli di enti già esistenti[152].

Le riforme approvate negli anni Novanta hanno accentuato la tendenza ad accorciare le distanze fra i sistemi dell'istruzione classica e quelli dell'istruzione e formazione professionale[153].

Quanto alla revisione costituzionale del 2001, rispetto alle molte incertezze cui ha dato origine il suo dettato, in materia di istruzione e formazione professionale il nuovo Titolo V risulta almeno all'ap-

[150] S. Mastropasqua, *Note a margine della ripartizione di competenze tra stato e regioni in materia d'istruzione professionale* (Nota a c. cost. 30 maggio 1977, n. 89), in *Riv. giur. scuola*, 1/1979, 39.

[151] Corte cost. sent. 89/1977.

[152] Corte cost. sent. 695 e 696/1988 e i rilievi di G. Guiglia, *La collaborazione fra stato e regioni in materia di istruzione professionale: un difficile bilanciamento* (Nota a C. Cost. 23 giugno 1988, n. 695, C. Cost. 23 giugno 1988, n. 696), in *Regioni*, 1989, 927, che rimarcando la mancata giustificazione del trattamento differenziato fra i due ambiti, afferma che la legge sul CAI avrebbe almeno dovuto specificare di essere in deroga alla legge quadro 845/1978.

[153] P.A. Varesi, *L'istruzione e la formazione professionale*, in *Costituzione e istruzione*, cit., 176. Il riferimento è alla l. 24 giugno 1997, n. 196, *Norme in materia di promozione dell'occupazione*, oltre che alla l. 297/1994 e al d.lgs. 112/1998.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

parenza particolarmente chiaro, in quanto si tratta di uno dei pochissimi ambiti che può essere pacificamente ascritto alla competenza residuale regionale di cui al c. 4 (da esercitarsi nei limiti dei livelli essenziali delle prestazioni, fissati dallo Stato), venendo esplicitamente escluso da quello dell'istruzione, riservata dal c. 3 dell'art. 117 alla competenza concorrente.

Il nuovo testo costituzionale è parso quindi riconoscere alle Regioni uno spazio più ampio che in passato, ma, a partire dalla riforma Moratti, il legislatore statale è sembrato sminuirne la portata innovativa, tentando di ricondurre il sistema di istruzione e formazione professionale nel sistema dell'istruzione[154]. Gli interventi statali successivi (la legge del 2006, che ha incluso i percorsi regionali di istruzione e formazione professionale fra quelli finalizzati all'assolvimento dell'obbligo educativo e il decreto legislativo di attuazione della legge "buona scuola") sono andati nella direzione di avvicinare ulteriormente i due percorsi, con la conseguenza di attrarre nell'orbita statale anche aspetti che avrebbero potuto essere disciplinati dalle Regioni[155].

La situazione di incertezza sul riparto della competenza che, almeno nei primi anni dopo la revisione, ha continuato a caratterizzare la materia[156], insieme alla presenza di molti punti di contatto fra la

[154] Oltre alla l. 53/2003, rileva in questo caso soprattutto il d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, *Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53* che, fissando i livelli essenziali della materia, determina le articolazioni dei percorsi formativi; nella stessa direzione va il successivo d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni nella l. 2 aprile 2007, n. 40, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*. Sul punto v. C. Caciagli, *La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte costituzionale*, cit., 1030; ricorda come, nonostante tale nuova ascrizione della materia nella competenza dello Stato, nella gestione della stessa sia fondamentale la concertazione con le Regioni, le quali sono a loro volta tenute a sentire le parti sociali e le istituzioni di istruzione e formazione, G. Marchetti, *Istruzione e formazione*, in *La pubblica istruzione*, cit., 162.

[155] L. 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2007), art. 1, c. 622 e d.lgs. 13 aprile 2017, n. 61, *Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107*.

[156] Rileva la collocazione al confine fra più competenze dell'apprendistato anche

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

disciplina della formazione professionale e quella di altri settori fra cui le «professioni» (pur transitate, dopo la revisione, nella competenza concorrente), non ha favorito la riduzione del contenzioso costituzionale.

Di tale contenzioso verranno qui richiamati solo alcuni passaggi significativi, cominciando dalle sent. 50 e 51 del 2005, in cui per la prima volta la formazione professionale viene a costituire oggetto di specifica considerazione da parte della Corte.

Nella prima pronuncia la Consulta assolve dall'accusa di aver invaso le prerogative regionali una legge statale che, intervenendo in tema di occupazione e mercato del lavoro, disciplina anche l'apprendistato. L'attinenza dell'apprendistato a diverse materie (ordinamento civile, istruzione, tutela del lavoro, formazione professionale) impedisce che la sua disciplina sia riservata alle Regioni, alle quali compete peraltro solo la formazione pubblica, non quella nel settore privato.

La seconda decisione si articola in tre punti. Nel primo viene dichiarato incostituzionale il provvedimento statale che istituisce un fondo destinato a interventi nel settore della formazione professionale in quanto l'attribuzione della sua gestione allo Stato equivarrebbe a riconoscere allo stesso anche il potere di regolare la materia. Nella seconda parte, in continuità con la sent. 50, viene fatta salva la previsione di un finanziamento destinato alla formazione in apprendistato; nella terza viene censurata la disciplina dei fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua ma solo per la parte in cui non prevede il confronto con le Regioni (la riconducibilità della fattispecie all'ordinamento civile implica infatti che la disciplina spetti allo Stato)[157].

La difficoltà di individuare il legislatore competente per l'apprendistato emerge anche da pronunce successive. La sent. 334/2010 dichiara ad esempio incostituzionale una legge abruzzese sia nella parte

M. Drigani, *L'istruzione tra Stato e Regioni. Un difficile riparto di competenze*, in *Costituzione e istruzione*, cit., 72.

[157] La sent. 50 dichiara però l'incostituzionalità della legge statale nella parte in cui disciplina i tirocini estivi di orientamento, che rientrano esclusivamente nella formazione professionale (*Cons. dir*. punto 17). Il carattere fondamentale della distinzione fra apprendistato in ambito pubblico o privato ai fini dell'assegnazione della relativa competenza viene ribadita anche in Corte cost. 176/2010. Sulla sent. 51/2005 v. i rilievi di S. Scagliarini, *La formazione professionale tra Stato e Regioni: alcuni importanti chiarimenti* (Nota a C. cost. 28 gennaio 2005, n. 51), in *Dir. rel. ind.*, 3/2005, 822-828.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

in cui prevede un'età minima per l'accesso all'apprendistato diversa da quella indicata nella normativa nazionale (invadendo così la competenza statale in materia di norme generali sull'istruzione), sia nella parte in cui attribuisce alla Regione il potere di disciplinare unilateralmente i profili formativi dell'apprendistato qualificante e professionalizzante (violando la competenza riservata allo Stato in via esclusiva in materia di ordinamento civile e in regime concorrente nelle materie istruzione, tutela e sicurezza del lavoro, nonché il principio di leale collaborazione)[158].

Non mancano le occasioni in cui la Corte, in materia di formazione professionale, dà prova di volersi sottrarre alla tendenza uniformante (che caratterizza, fra le altre, le sue decisioni in materia di professioni) per tentare di valorizzare invece gli elementi di differenziazione introdotti dalle Regioni. Ne è un esempio la sent. 108/2012, in cui, facendo salve le disposizioni di una legge toscana che, nel settore della panificazione, prevedono per il titolare dell'attività un periodo di formazione obbligatoria, la Corte le ascrive alla competenza regionale, anche a motivo della loro idoneità a garantire «l'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza sul luogo di lavoro, appartenenti anche alla sfera di governo decentrato»[159].

Sulla stessa linea pare collocarsi la coeva sentenza 287 che, difendendo le prerogative regionali in ambito di formazione professionale, dichiara illegittima una disposizione statale sui tirocini formativi e di orientamento non curriculari. La pronuncia ribadisce due punti fermi del riparto di competenze in materia: la riconduzione nella sfera regionale della istruzione e formazione professionale pubblica, impartibile in diverse tipologie di strutture, ma non della formazione interna, che rientra nell'ordinamento civile; la possibilità che la materia

[158] Corte cost. sent. 334/2010, su cui v. le considerazioni di S. Ciucciovino, *La concorrenza di competenze Stato-Regioni nella disciplina dell'apprendistato ancora una volta all'attenzione della Corte costituzionale* (Nota a C. Cost. 24 novembre 2010, n. 334), in *Riv. it. dir. lav.*, 2/2011, 276-279. Esprimeva perplessità sulla riserva allo Stato della formazione professionalizzante operata dal d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167, *Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247*, abrogato quasi interamente nel 2015, O. Dessì, *Federalismo, formazione professionale e contratto di mestiere: è davvero una "storia finita"?*, in *Diritti lavori mercati*, 3/2012, 502 s. La legge in questione è la l.r. Abruzzo 4 dicembre 2009, n. 30, *Disciplina dell'apprendistato*.

[159] Corte cost. sent. 108/2012, su cui v. le considerazioni di C. Bertolino, *Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di "professioni" e "formazione professionale"?* (Nota a C. Cost. 26 aprile 2012, n. 108), in *Regioni*, 2012, 1057.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

in questione ne intersechi altre (come istruzione, professioni e norme generali sull'istruzione) affidate, in tutto o in parte, alla competenza statale[160].

Pur avendo cercato di delimitare gli ambiti di intervento dei due legislatori, la giurisprudenza della Corte non avrebbe contribuito a gettare luce sulla sfocata ripartizione di competenze che emerge dal novellato Titolo V in relazione alla formazione professionale, ascrivendola, in modo oscillante, a volte al c. 3, altre al c. 4 dell'art. 117 Cost.[161].

5.2. *La legislazione regionale*

Gli interventi regionali abbracciano spesso tutti i segmenti in cui si articola la formazione professionale: quella iniziale, quella rivolta a disoccupati adulti, la formazione superiore, la formazione continua dei lavoratori, la formazione collegata all'apprendistato.

Le prime ad attivarsi con una legge organica sono state, come già ampiamente ricordato, l'Emilia-Romagna e la Toscana, che hanno disciplinato sistemi integrati di istruzione e formazione professionale, secondo le linee guida tracciate dalla legge Moratti. Questa scelta, pur significativa della "visione politica" dei due enti, è stata accusata di rendere più difficoltosa la distinzione fra la potestà concorrente, prevista per l'istruzione, da quella residuale, in cui rientra la formazione professionale, che si trova così in qualche misura ricentralizzata. Tale effetto emerge in modo chiaro dalla sopracitata sent. 34/2005 in cui, pronunciandosi sulla legge dell'Emilia-Romagna, la Corte riserva lo stesso trattamento ai due ambiti, assoggettandoli ai medesimi limiti[162].

La legge toscana del 2002 ha subito negli anni diverse modifiche, che hanno riguardato in misura considerevole questo ambito, anche al fine di dare attuazione alla normativa nel frattempo adottata dallo Stato. La legge disciplina oggi l'istruzione e formazione professionale

[160] Corte cost. sent. 287/2012, su cui sono riproposte alcune considerazioni di A. Cardone, *Il riparto di competenze legislative in materia di "formazione professionale": alcune questioni aperte alla luce della sentenza n. 287 del 2012*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 139/2013, 430 s. Sul limite dell'ordinamento civile v. *amplius* F. Ghera, *Regioni e diritto del lavoro*, Torino 2012, 13 ss.

[161] M. Benvenuti, *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e… formazione professionale", tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, 1/2015, 22.

[162] L.r. Toscana 32/2002 e l.r. Emilia-Romagna 12/2003; A. Poggi, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, cit., 933.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

iniziale, con la previsione dei percorsi triennali e quadriennali previsti dalla normativa statale, l'istruzione e formazione tecnica superiore, la formazione continua, dedicando poi ampio spazio ai tirocini. Il capo I del titolo II della legge (artt. 13bis – 18bis) si conclude con la formazione nell'apprendistato, lanciando così un ponte verso il capo II, dedicato alle politiche del lavoro. In attuazione del d.lgs. 61/2017 prevede che i soggetti legittimati ad erogare l'istruzione e formazione professionale iniziale siano o gli organismi formativi accreditati dalla Regione o le Istituzioni scolastiche che offrano tali percorsi in via sussidiaria, sulla base di intese fra l'ufficio scolastico regionale e la Regione.

La legge dell'Emilia-Romagna, oltre a quanto detto *supra* (§ 2.1), definisce la formazione professionale «il servizio pubblico che predispone e attua sul territorio regionale un'offerta diversificata di opportunità formative professionalizzanti, al fine di rendere effettivo il diritto al lavoro e lo sviluppo professionale» (art. 28), ne individua cinque tipologie, interviene sull'accreditamento e l'autorizzazione e rinvia ad atti successivi la disciplina di ulteriori aspetti come i requisiti di accesso, gli standard formativi e le certificazioni, prevedendo altresì la possibilità di istituire scuole speciali (artt. 28-37)[163].

A seguito delle innovazioni approvate a livello statale dal d.lgs. 226/2005, l'Emilia-Romagna è tornata sul tema alcuni anni dopo con un atto specifico che, anche in continuità con quanto disposto dalla l.r. 12/2003, ha istituito il sistema regionale di istruzione e formazione professionale, articolato in percorsi triennali e quadriennali, suscettibili, i secondi, di consentire, previa la frequenza di un apposito corso annuale, l'acceso all'esame di Stato e quindi all'Università e ne ha disciplinato alcuni aspetti[164].

Proseguendo nella rassegna delle disposizioni di quelle Regioni che optano per una disciplina unitaria dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale, occorre nuovamente richiamare la legge lombarda, che in apertura del titolo dedicato alla seconda esordisce con le regole sulle certificazioni, su cui rinvia in parte alla normativa dell'Unione europea.

L'offerta formativa è composta dai vari segmenti già previsti dalle

[163] Le tipologie di formazione contemplate dalla l.r Emilia-Romagna 12/2003 sono: iniziale, iniziale per adulti, superiore, continua (rivolta a lavoratori sia dipendenti sia autonomi), permanente (rivolta a tutti, indipendentemente dall'occupazione).

[164] L.r. Emilia-Romagna 30 giugno 2011, n. 5, *Disciplina del sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

altre Regioni. Nell'ambito di quella iniziale si evidenzia l'impegno al contrasto della dispersione scolastica; sulla scia della normativa nazionale viene promossa la costituzione di reti territoriali fra i soggetti dei sistemi educativo ed economico, finalizzate a razionalizzare i servizi e favorire l'integrazione delle politiche di istruzione, formazione e lavoro e viene prescritta la flessibilità «delle azioni formative, delle opzioni metodologiche e delle scelte organizzative». In conformità alle scelte approvate nel 2015 dal legislatore statale (v. *infra*), una novella ha inserito in questa parte della legge un capo intitolato "sistema duale" che «si caratterizza per un raccordo sistematico, organico e continuo tra formazione e lavoro, riconoscendo il valore e il ruolo delle micro-imprese», nel cui ambito è disciplinata l'integrazione fra scuola e lavoro (artt. 23bis-23quater).

Fra i soggetti erogatori dell'istruzione e formazione professionale sono annoverati centri di formazione dipendenti dalla Regione o dagli enti locali; istituzioni scolastiche autonome; operatori accreditati (iscritti alla sezione A dell'albo, regolato dal successivo art. 25), nonché le istituzioni scolastiche e le scuole paritarie di cui alla l. 62/2000 (art. 24). Emerge ancora una volta il richiamo alle scuole private, che particolare risalto ricevono nel sistema lombardo.

La l.r. Liguria 18/2009 riserva alla formazione il lungo e articolato capo III del Titolo II le cui sezioni (dopo la prima, di carattere generale) sono dedicate ai vari percorsi, suddividendole quindi in formazione iniziale, formazione superiore, apprendistato, educazione e formazione permanente e inclusione sociale (rivolta ai soggetti a rischio di marginalità ed esclusione e nel cui ambito sono espressi l'impegno a contrastare l'abbandono scolastico e l'intento d'integrare le politiche sull'istruzione con quelle sociali e sanitarie). Le regole su accreditamento, certificazione delle competenze e sistema informativo (nel cui ambito è istituito un repertorio regionale delle professioni, art. 84) sono contenute in un titolo successivo[165].

Fra gli enti che hanno optato, seppur non nella prima fase, per un intervento organico e congiunto sui due rami va annoverata ancora la Basilicata che sulla sola formazione professionale era già intervenuta poco dopo la revisione costituzionale. La l.r. 33/2003, oggi quasi interamente abrogata, disciplinava il sistema integrato di istru-

[165] Al fine di sostenere il sistema della formazione professionale la l.r. Liguria 29 novembre 2004, n. 23, *Interventi di sostegno al sistema della formazione professionale*, aveva previsto un «fondo di rotazione e sostegno del sistema formativo» presso una finanziaria della Regione.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

zione e formazione regionale finalizzandolo alla preparazione professionale dei giovani fino ai diciotto anni di età. Le sue disposizioni si concentravano prevalentemente sulla formazione professionale (prevedendo azioni per la promozione, oltre che dell'istruzione e formazione professionale, dell'orientamento e delle politiche attive del lavoro); favorivano i passaggi fra i due sistemi; miravano a perseguire lo sviluppo dell'occupabilità, l'interconnessione fra formazione professionale e mondo del lavoro, l'elevamento delle competenze professionali, l'acquisizione di qualifiche e specializzazioni[166].

La nuova legge 30/2015, che si occupa anche di istruzione, dedica più spazio alla formazione professionale, riprendendo in parte i contenuti di quella del 2003 nell'individuazione delle tipologie di formazione (iniziale, superiore, continua e permanente) ma recependo le innovazioni intervenute nel frattempo nella normativa nazionale. Particolare attenzione viene prestata, anche al fine di contrastare il rischio di abbandono scolastico e formativo, all'orientamento. La legge prevede un'azione sinergica fra gli attori del mondo della scuola, della formazione e del lavoro attraverso l'istituzione di apposite reti territoriali (art. 19) e dispone che la programmazione integrata avvenga attraverso un piano triennale (art. 18).

Un sistema formativo integrato era previsto anche dalla l.r. Umbria 7/2009 che, come già detto, è stata quasi interamente abrogata.

L'ultima disciplina unitaria è quella, piuttosto sintetica, del Veneto che dell'istruzione e formazione professionale iniziale regola, fra le altre cose, esami finali, certificazioni e titoli (con la consueta suddivisione fra percorsi triennali e quadriennali); promuove, anche attraverso la costituzione di apposite reti, la collaborazione fra attori diversi e individua come istituti comuni del sistema educativo l'apprendistato, i tirocini e l'alternanza scuola-lavoro (artt. 12-17, 20)[167].

Le altre Regioni continuano a regolare l'istruzione e la formazione professionale o la formazione professionale con discipline più specifiche, talora in più riprese. In adeguamento alla normativa nazionale, la Calabria approva una legge nel 2013, con la quale istituisce il Sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale, discipli-

[166] Sul punto v. anche L. Castelli, *Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il titolo V*, cit., 839 ss.; C. Caciagli, *La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte costituzionale*, cit., 1028.

[167] L.r. Veneto 8/2017. In materia è ancora vigente anche la l.r. Veneto 9 agosto 2002, n. 19, *Istituzione dell'elenco regionale degli organismi di formazione accreditati*, che interviene appunto sull'accreditamento.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

nandone i percorsi, ammettendovi a partecipare le agenzie formative accreditate e gli istituti professionali con un ruolo integrativo e complementare e riservando alla Regione, che vi provvede con un piano annuale, la funzione di programmazione e organizzazione[168]. Non vengono menzionati gli altri livelli di formazione.

Nello stesso anno anche il legislatore umbro provvede a istituire un «sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale», che si limita alla formazione iniziale, disciplinandone i due percorsi, triennale e quadriennale e, in seguito a una modifica successiva, quelli del sistema duale previsti dal d.lgs. 81/2015[169]. Come già per la Calabria, si tratta nel complesso di una disciplina più scarna rispetto a quella posta dalle Regioni esaminate sinora[170].

Sulla formazione professionale *tout court* il primo intervento successivo alla riforma è quello della Puglia che, al fine di garantire «il diritto alla formazione e all'orientamento» (art. 1) cerca di coinvolgere «tutti gli attori del sistema istituzionale» nella realizzazione di servizi volti, fra i molteplici altri fini, «all'integrazione con i diversi sottosistemi formativi, ivi compresa la formazione integrata superiore e l'assolvimento dell'obbligo di frequenza in attività formative» (art. 3). La legge istituisce un Osservatorio regionale sul mercato del lavoro, ripartisce le funzioni fra i diversi soggetti coinvolti, affidando alla Regione anche il perseguimento di azioni sinergiche con la scuola e l'Università; regola alcuni aspetti concernenti gli organismi formativi (accreditamento, Carta dei Servizi) e la certificazione delle competenze[171].

La Campania regola la materia con un ampio testo unico dedicato al lavoro che, per quanto qui di interesse, dispone in merito a riconoscimenti e certificazioni, al riparto di funzioni fra enti territoriali, ai rapporti con il sistema dell'istruzione (accordando agli utenti della formazione professionale le stesse agevolazioni che spettano agli

[168] L.r. Calabria 18 dicembre 2013, n. 53, *Disciplina del Sistema Regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale*.

[169] D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*.

[170] L.r. Umbria 23 dicembre 2013, n. 30, *Disciplina del sistema regionale di istruzione e formazione professionale*.

[171] L.r. Puglia 7 agosto 2002, n. 15, *Riforma della formazione professionale*; in materia la Regione è intervenuta anche con la l.r. Puglia 2 novembre 2010, n. 16, *Norme in materia di formazione professionale*, che prevede una misura ad hoc sui debiti degli enti di formazione.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

alunni delle scuole), all'apprendistato e ai tirocini[172]. In Molise le disposizioni, ancora vigenti, di una legge del 1995 sono affiancate da quelle di un più recente provvedimento del 2019, prevalentemente incentrato però sul lavoro[173]; anche nelle Marche il settore continua a essere disciplinato da una legge del 1990, mentre un successivo intervento, dedicato al lavoro, istituisce una connessione più stretta fra politiche a sostegno dell'occupazione e formazione professionale[174]. Il Piemonte, del quale si riconosce il tradizionale impegno nel settore della formazione professionale[175], non norma nuovamente la materia all'indomani della revisione costituzionale, continuando a seguire i dettami della legge del 1995. Questa prevede diverse tipologie di attività di formazione professionale, incluse quelle «attuate anche congiuntamente con il sistema scolastico istituzionale» (art. 4, c. 1, g); suddivide poi le funzioni fra i diversi attori in gioco ribadendo, a proposito del divieto per enti pubblici o privati di vantare posizioni di privilegio, che «il principio del pluralismo, inteso come molteplicità dei soggetti attuatori e diversità di proposte formative è una connotazione essenziale del sistema di formazione professionale» (art. 12, c. 1) e prevedendo altresì il coordinamento con le scuole e l'Univer-

[172] L.r. Campania 18 novembre 2009, n. 14, *Testo unico della normativa della regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro*.

[173] L.r. Molise 9 dicembre 2019, n. 16, *Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro*. La legge più risalente è la l.r. Molise 30 marzo 1995, n. 10, *Nuovo ordinamento della formazione professionale*. Il Molise è poi intervenuto anche sui tirocini con la l.r. 29 luglio 2013, n. 13, *Disposizioni in materia di tirocini*, che, pur disciplinandoli nel contesto lavoristico, prevede che la Regione promuove «anche attraverso accordi con le istituzioni scolastiche e l'università, lo sviluppo dei tirocini curriculari inclusi nei piani di studio delle università e degli istituti scolastici, nonché quelli inseriti in percorsi di istruzione e formazione professionale» (art. 1, c. 5) e tirocini estivi rivolti a studenti delle scuole superiori e dell'Università.

[174] L.r. Marche 26 marzo 1990, n. 16, *Ordinamento del sistema regionale di formazione professionale*; l.r. 25 gennaio 2005, n. 2, *Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro*, su cui v. le considerazioni di P. Bianchi, S. Calzolaio, M. de Angelis, L. Pianesi, M. Spinozzi, *Gli ambiti di intervento normativo regionale*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, a cura di L. Califano, G.M. Salerno, Torino 2013, 186.

[175] S. Musso, *La formazione professionale*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, cit., 124 ss., definisce il sistema, pur non privo di aspetti problematici, come uno di quelli all'avanguardia e sottolinea a sua volta il rilievo attribuito da questa Regione al sistema della concertazione e alla conseguente concorrenza fra la pluralità delle offerte formative.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

sità nello svolgimento di alcuni compiti fra cui l'orientamento (art. 13), il conseguimento dei titoli finali e la valutazione del sistema[176].

Come si è avuto modo di vedere, le previsioni normative in materia di formazione professionale s'intrecciano spesso con quelle relative all'apprendistato che, pur rientrando più propriamente nell'area giuslavoristica, presenta inevitabili elementi di interconnessione con la prima ed è risultato oggetto di frequenti interventi sia a livello statale, sia, in parte, regionale[177].

Alcune Regioni dedicano provvedimenti specifici all'apprendistato, riprendendo sostanzialmente quanto previsto dalla normativa statale; si possono considerare, a titolo esemplificativo, la Basilicata che prevede un apprendistato professionalizzante, di cui regola gli aspetti formativi e, in via sperimentale, un apprendistato finalizzato all'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, previa intesa con le Università, istituzioni scolastiche e altre realtà del mondo formativo[178]; la già citata legge abruzzese 30/2009 che disciplina, con le altre due, la tipologia di apprendistato finalizzata all'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione (artt. 24-26). Pur già regolato nel testo unico in materia di lavoro e formazione professionale, l'apprendistato costituisce anche in Campania oggetto di un ulteriore e apposito testo unico nel quale, in attuazione delle novità introdotte da d.lgs. 167/2011, ne vengono previsti quattro tipi (apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, nel cui ambito è possibile assolvere all'obbligo di istruzione; apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere; apprendistato di alta formazione e ricerca; apprendistato per i lavoratori in mobilità) che nel complesso non si discostano molto dalle categorie già disciplinate dalla l.r. Campania 14/2009 sopracitata[179].

In Lazio l'apprendistato, i cui aspetti formativi erano già stati regolati da una legge del 2006 poi abrogata, viene disciplinato da un regolamento regionale che, nella previsione delle diverse tipologie, ri-

[176] L.r. Piemonte 13 aprile 1995, n. 63, *Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale*. Nella più recente l.r. 22 dicembre 2008, n. 34, *Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro*, trovano disciplina i tirocini.

[177] I principali e più recenti provvedimenti statali in materia sono i già citati d.lgs. 76/2005, artt. 48 ss.; 167/2011; 81/2015.

[178] L.r. Basilicata 13 novembre 2006, n. 28, *Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato*.

[179] L.r. Campania 10 luglio 2012, n. 20, *Testo unico dell'apprendistato della regione Campania*.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

prende a sua volta il d.lgs. 167/2011[180]. La delega della disciplina ad atti dell'esecutivo interessa anche il Molise e la Puglia che, in attuazione del d.lgs. 81/2015, è di nuovo intervenuta nel 2018, istituendo le "bottega scuola"[181].

6. *I servizi per la prima infanzia*

6.1. *L'evoluzione normativa in materia di servizi per la prima infanzia: un primo quadro d'insieme*

Un settore la cui riconduzione all'istruzione è risultata a lungo controversa ma che, in adesione alle più recenti tendenze, si è ritenuto opportuno trattare in relazione ad essa, è quello dei servizi per la prima infanzia.

Al contrario di altri ambiti nei quali, come in parte si è visto, gli enti territoriali hanno dovuto e devono difendere i propri spazi dall'ingerenza dello Stato, il mondo degli asili nido si è caratterizzato a lungo per l'assenza o la scarsa incisività degli interventi centrali, assistendosi ad un maggiore protagonismo delle Regioni e ad una differenziazione sul piano territoriale più accentuata che in altre aree.

Nell'evoluzione della disciplina normativa nazionale sui servizi per la prima infanzia, nel ventesimo secolo il primo riferimento obbli-

[180] Il provvedimento abrogato era la l.r. Lazio 10 agosto 2006, n. 9, *Disposizioni in materia di formazione nell'apprendistato*, abrogata a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento regionale ai sensi dell'art. 2, c. 118, della l.r. 14 luglio 2014, n. 7. Il regolamento in questione, cui si fa riferimento nel testo, è il r.r. Lazio 30 aprile 2015, n. 4.

[181] In Molise la l.r. 19 febbraio 2008, n. 3, *Disciplina in materia di apprendistato*, e il relativo regolamento di attuazione 8 gennaio 2010, n. 1 sono stati interamente abrogati dalla l.r. 2/2012 che ha demandato alla Giunta la definizione di alcuni aspetti; in Puglia la l.r. 22 novembre 2005, n. 13, *Disciplina in materia di apprendistato professionalizzante*, che si soffermava proprio sugli aspetti formativi, viene successivamente abrogata dalla l.r. 22 ottobre 2012, n. 31, *Norme in materia di formazione per il lavoro*. Le "bottega scuola" sono «imprese artigiane esercenti attività del settore dell'artigianato artistico, tradizionale e dell'abbigliamento su misura…, che abbiano ricevuto l'apposito riconoscimento da parte della Regione Puglia» e il titolo di «Maestro artigiano», attribuito «unicamente ai soggetti che siano titolari o siano stati titolari di imprese artigiane, regolarmente iscritte all'Albo provinciale o regionale delle imprese artigiane, ovvero ne siano o ne siano stati soci, a condizione che partecipino o abbiano partecipato personalmente e professionalmente all'attività» (artt. 4-6). L.r. Puglia 19 giugno 2018 n. 26, *Disciplina dell'apprendistato e norme in materia di "Bottega scuola"*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

gato è alla l. 2277/1925, istitutiva dell'Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia (ONMI) che, nella più generale finalità perseguita dal regime dell'epoca di incrementare la popolazione anche attraverso la lotta alla mortalità infantile, prevedeva l'istituzione in ogni Comune (in locali messi a disposizione e a spese dello stesso) di un Comitato di Patronato che provvedesse alla cura della maternità e dell'infanzia. Una seconda novità si deve alla l. 860/1950 che rese obbligatoria, per i datori di lavoro che impiegavano almeno trenta lavoratrici coniugate di età inferiore ai cinquant'anni, l'istituzione di una camera di allattamento o, rispettati determinati parametri, di un asilo nido aziendale o il finanziamento di asili nido interaziendali o gestiti da altri enti[182].

L'intervento più significativo è quello operato con la legge 1044/1971[183] che, oltre ad innovare parzialmente la concezione degli asili nido, intesi non più come semplice espressione della beneficenza pubblica bensì come «servizio sociale di interesse pubblico» (art. 1), pur se di natura prevalentemente assistenzialistica, modificò anche l'impianto organizzativo, non più sottoposto direttamente allo Stato, cui spettava il compito di stanziare appositi finanziamenti, ma affidato alla programmazione delle Regioni, tenute ad adottare un piano annuale e a disciplinare i criteri fondamentali per la costruzione, la gestione e il controllo delle strutture, nel rispetto di alcune linee guida fornite dalla stessa legge[184].

L'adozione della l. 1044/1971 portò a un progressivo aumento degli asili nido su tutto il territorio nazionale ma con modalità differenziate fra le Regioni, alcune delle quali non procedettero neanche all'elaborazione del piano annuale, con conseguente mancata attivazione dei servizi e parziale inutilizzazione del fondo statale ad essi destinato. La distribuzione degli asili nido sul territorio risultò quindi disomogenea, così come disomogenea fra le Regioni era la disciplina

[182] C. Bertolino, *I servizi educativi per la prima infanzia tra Stato e Regioni: un lungo cammino giunto alla mèta?*, in *Munus*, 2017, 404, 408 s.

[183] L. 6 dicembre 1971, n. 1044, *Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato*.

[184] C. Bertolino, *I servizi educativi per la prima infanzia*, cit., 409 s.; A. Mari, *La legislazione sui servizi per la prima infanzia tra Stato e Regioni*, in *federalismi*, 25/2013, 5. Fra tali linee guida si annovera significativamente quella di «possedere requisiti tecnici, edilizi ed organizzativi tali da garantire l'armonico sviluppo del bambino» (art. 6, c. 1, 4).

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

di molti aspetti fondamentali della materia, come i requisiti delle strutture e del personale e altri profili di carattere organizzativo.

Fra gli aspetti di differenziazione più degni di nota ve ne erano alcuni attinenti alla stessa natura del servizio che alcune Regioni continuavano ad associare a finalità di tipo meramente custodialista e igienico-sanitario mentre altre, più sensibili alle istanze di carattere socio-pedagogico, ne valorizzavano anche gli aspetti di tipo relazionale, dimostrandosi così all'avanguardia rispetto alla normativa statale[185]. A questo proposito, significativo del carattere innovativo di alcune discipline regionali era l'approccio inclusivo verso i bambini disabili, che la disciplina statale in materia di scuole materne continuava invece a destinare a sezioni, se non addirittura, a istituti separati da quelli degli altri utenti.

Nel frattempo non si registrarono interventi statali di rilievo fino alla seconda metà degli anni Novanta, quando la l. 285/1997, istitutiva del fondo per l'infanzia e l'adolescenza, riconobbe dal punto di vista giuridico i servizi integrativi per la prima infanzia che affiancavano, senza sostituirli, gli asili nido[186].

La successiva legge 328/2000, che rappresenta il primo intervento legislativo organico in materia di servizi sociali (v. cap. 5, § 1), si limitò a ribadire la competenza delle Regioni sulla programmazione. La successiva riforma costituzionale del 2001 non intervenne direttamente in materia. Il nuovo testo dell'art. 117 Cost. non contempla infatti espressamente le voci «asili nido» o «servizi per la prima infanzia» né fra le materie di potestà esclusiva statale né fra quelle di potestà concorrente, lasciando aperto l'interrogativo sulla loro riconduzione o, nella tradizionale ottica assistenzialista, alla materia dei servizi sociali e quindi alla potestà residuale delle Regioni ovvero, in una più moderna visione educativa, alla materia istruzione e quindi al complesso riparto di competenze che la caratterizza. Come per molti altri ambiti, a tale interrogativo si è trovata a rispondere la Corte costituzionale e, solo più di recente, anche il legislatore statale.

[185] A. Mari, *La legislazione sui servizi per la prima infanzia tra Stato e Regioni*, cit., 7.

[186] C. Bertolino, *I servizi educativi per la prima infanzia*, cit., 416. Il fondo menzionato nel testo poteva infatti finanziare anche progetti finalizzati alla innovazione e alla sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia. Fra gli interventi più recenti si possono ricordare l'inclusione fra i servizi della prima infanzia dei nidi in famiglia, avvenuta nel 2009 ad opera della Conferenza, delle c.d. agritata e l'istituzione delle sezioni primavera.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

6.2. *Gli interventi della Corte costituzionale e le innovazioni introdotte dalla c.d. "buona scuola"*

All'indomani della revisione del 2001 in materia di asili nido le Regioni hanno dato vita a una seconda ondata normativa che ha visto in alcune realtà l'adozione di leggi nuove, in altre la modifica di quelle preesistenti e, in tutti i casi, il mantenimento di significative differenze, fra un ente territoriale e l'altro, nella maggior parte degli aspetti fondamentali di intervento.

Questa persistente disomogeneità di disciplina, unita a quella relativa alla distribuzione territoriale delle strutture, inducono la dottrina ad auspicare un intervento statale di fissazione di «elementi minimi unificanti ed omogenei»[187], da giustificarsi a titolo di norme generali e principi fondamentali qualora si ritenga che l'ambito in questione sia l'istruzione, a titolo di principi fondamentali in materia di professioni se lo si continui a considerare incluso nei servizi sociali[188].

Il nodo dell'afferenza degli asili nido ai diversi ambiti competenziali è stato sciolto a più riprese dalla Corte costituzionale che, avendo avuto modo di pronunciarsi sulla ripartizione della materia fra i diversi legislatori, ha sancito quell'evoluzione del ruolo del servizio dalla funzione prettamente assistenziale a quella di tipo educativo che già emergeva dalla normativa. Se in due pronunce antecedenti alla riforma del Titolo V la Consulta aveva infatti ribadito la distinzione fra i nidi e la scuola materna (sent. 31/1976) e l'appartenenza dei primi alla materia "assistenza e beneficenza pubblica" (sent. 139/1985), la dichiarazione di incostituzionalità della legge statale che non estendeva l'indennità mensile di frequenza ai minori disabili che frequentavano l'asilo nido (indennità riconosciuta invece ai minori disabili che frequentavano tutti gli altri gradi di scuola, fra cui quella materna), pur essendo accompagnata dall'esplicita statuizione dell'esclusione degli asili nido dal novero delle strutture rientranti nell'ordinamento scolastico, è stata giustificata anche alla luce delle finalità formative di tali servizi, particolarmente importanti in soggetti affetti da determinate problematiche (sent. 467/2002), lasciando quindi aperto uno spiraglio su un possibile definitivo "trasferimento" del settore.

A questo proposito di fondamentale importanza risulta la sentenza 370/2003, in cui la Corte, trovatasi a valutare la legittimità di una

[187] A. Mari, *La legislazione sui servizi per la prima infanzia tra Stato e Regioni*, cit., 9.

[188] C. Bertolino, *I servizi educativi per la prima infanzia*, cit., 423.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

legge statale istitutiva di un fondo a destinazione vincolata da ripartire fra le Regioni ed assegnare ai Comuni per la costruzione e amministrazione di asili nido, ha escluso l'appartenenza della materia sia ai livelli essenziali delle prestazioni, come asserito dallo Stato, sia ai servizi sociali, come sostenuto dalle Regioni, per ricondurla, anche alla luce dell'evoluzione impressale dalla normativa statale e regionale e in applicazione del criterio di prevalenza, all'istruzione e, per alcuni profili, alla tutela del lavoro, entrambi di competenza concorrente.

La sent. 370, le cui conclusioni sono risultate decisive per la soluzione di altre questioni poste dal nuovo Titolo V (v. cap. 2, §§ 4.2 e 6.4), assume rilievo, ai fini dell'indagine qui svolta, perché fa emergere il ruolo determinante svolto dalla legislazione regionale ai fini della considerazione degli asili nido come ambito materiale rientrante non più nel settore dei servizi sociali ma in quello dell'istruzione. Integrando le poche indicazioni provenienti dalle leggi dello Stato ma mostrandosi anche attenta agli esiti dei più recenti studi pedagogici, la normativa regionale ha configurato tali servizi (soprattutto in relazione alla formazione del personale ma anche ad altri aspetti) facendo prevalere, fra le diverse finalità, quella di tipo educativo. Tale orientamento viene in qualche modo fatto proprio dalla Consulta che riconduce i nidi nell'ambito dell'istruzione, benché questo sortisca l'effetto paradossale di sottrarre la materia dal novero delle competenze residuali regionali (cui sarebbe appartenuta se fosse rientrata nei servizi sociali) per inserirla fra quelle di competenza concorrente[189].

La giurisprudenza successiva da un lato ha confermato il "passaggio" della disciplina dei servizi per la prima infanzia dal settore dei servizi sociali a quello dell'istruzione, dall'altro lato ha continuato a riconoscere al legislatore regionale uno spazio più ampio di quello di cui questo dispone in riferimento agli altri cicli dell'istruzione, spesso con il pretesto che il suo intervento si limitava a incidere su

[189] E.A. Ferioli, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Regioni*, 2004, 744 s., 749, che sul ruolo degli enti territoriali afferma ancora «la legislazione regionale ha svolto un ruolo primario e, per così dire, d'avanguardia nel recepire prontamente le spinte evolutive della società e le indicazioni della più moderna riflessione pedagogica ed educativa», 746. Definisce invece pregevole il fatto che la Corte costituzionale non abbia colto l'occasione per dilatare l'operatività della clausola dei livelli essenziali V. De Santis, *Il riparto delle competenze in materia di asili nido: la Corte precisa collocazione, natura e funzione del servizio alla luce della Costituzione riformata*, in *Giur. it.*, 1/2005, 15.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

profili di carattere organizzativo[190]. Così è avvenuto in occasione della sentenza 320/2004, in cui la Corte ha dichiarato incostituzionali le disposizioni statali che destinavano finanziamenti ai datori di lavoro che istituivano servizi di asilo nido o micro-nidi. Allo stesso modo, nella già citata sentenza 120/2005 la Corte (pronunciandosi sulle disposizioni di una legge toscana che demandavano a un regolamento della Giunta la fissazione degli standard per i servizi educativi per la prima infanzia) ha ribadito che l'individuazione dei criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili spettava alle Regioni, pur tenute al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, in quanto consisteva in aspetti di carattere gestorio che non invadevano né la competenza statale relativa ai livelli essenziali, né quella inerente le norme generali sull'istruzione. Nella più recente sent. 284/2016 la Consulta ha infine censurato un intervento statale in materia di standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi per l'infanzia (e delle scuole dell'infanzia, *Cons. dir*. 14.5, v. § 1).

La considerazione dei servizi per la prima infanzia come parte del percorso formativo è stata nel frattempo recepita anche dalla legislazione statale, come emerge chiaramente dalla l. 107/2015, c.d. "Buona Scuola", che all'art. 1, c. 181, e) delega il Governo a istituire un «sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni». In attuazione della delega è stato approvato il d.lgs. 65/2017[191].

[190] C. Bertolino, *I servizi educativi per la prima infanzia*, cit., 421.

[191] L'art. 6 «Funzioni e compiti delle Regioni» del d.lgs. 65/2017 recita «Per l'attuazione del presente decreto, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili nei propri bilanci: a) programmano e sviluppano il Sistema integrato di educazione e di istruzione sulla base delle indicazioni del Piano di azione nazionale pluriennale di cui all'articolo 8, secondo le specifiche esigenze di carattere territoriale; b) definiscono le linee d'intervento regionali per il supporto professionale al personale del Sistema integrato di educazione e di istruzione, per quanto di competenza e in raccordo con il Piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107 del 2015; c) promuovono i coordinamenti pedagogici territoriali del Sistema integrato di educazione e di istruzione, d'intesa con gli Uffici scolastici regionali e le rappresentanze degli Enti locali; d) sviluppano il sistema informativo regionale in coerenza con il sistema informativo nazionale di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e); e) concorrono al monitoraggio e alla valutazione del Sistema integrato di educazione e di istruzione di cui all'articolo 5, comma 1, lettera d); f) definiscono gli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei Servizi educativi per l'infanzia, disciplinano le attività di autorizzazione, accreditamento e vigilanza di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b) effettuate dagli Enti locali, individuano le sanzioni da applicare per le violazioni accertate».

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Leggermente più ambiguo sul punto pare invece un recente intervento della Corte costituzionale concernente le disposizioni di una legge del Veneto che pongono come requisito preferenziale di accesso agli asili nido l'essere figlio di genitori che da almeno quindici anni risiedano, anche non continuativamente, o prestino la propria attività lavorativa nella Regione. Dichiarando illegittima la normativa impugnata, la Consulta menziona la doppia funzione degli asili nido (educativa, a vantaggio dei bambini e socio-assistenziale, a vantaggio dei genitori), facendo altresì riferimento alla contrarietà del criterio contestato rispetto alla «vocazione "universalistica" dei servizi sociali» (*Cons. dir*. punti 3.2 e 3.3)[192]. Anche in questa pronuncia viene poi affermato che la normativa regionale è risultata precorritrice di quella statale nel riconoscere ai servizi per la prima infanzia la funzione educativa (*Cons. dir*. punto 3).

6.3. *La normativa regionale*

Venendo a esaminare le scelte compiute dalle Regioni a partire dal nuovo millennio, si possono rilevare diversi aspetti di analogia, soprattutto nei contenuti, ma anche di difformità, sia dal punto di vista delle fonti normative interessate, sia, in collegamento con queste, dal punto di vista delle politiche nel cui ambito si inseriscono.

Per quanto concerne le fonti, emerge infatti che se molte Regioni hanno approvato, a partire dal 2000, nuovi provvedimenti, altre continuano a fondare la propria disciplina sulle leggi degli anni Settanta o Ottanta[193], eventualmente integrate, solo per alcuni aspetti, da atti

[192] Corte cost. sent. 107/2018. Rileva la parziale "retrocessione" della Corte, con l'accennata propensione a collocare gli asili nido di nuovo nell'ambito dei servizi sociali C. Bertolino, *I criteri di accesso agli asili nido quali presidio di eguaglianza nella loro funzione socio-educativa*, mentre, sulla stessa scia, denota come dalla totale riconduzione della materia al settore dell'istruzione sarebbero probabilmente derivate implicazioni di non scarso peso, in relazione soprattutto al dovere di assicurare l'accesso ai servizi alla prima infanzia a tutti i minori stranieri, A. Pitino, *Per l'accesso agli asili nido è incostituzionale il requisito della residenza protratta dei genitori nella Regione. E se lo fosse anche la residenza tout court?*, entrambe in *Regioni*, 2018, 1032 ss. e 1050 ss.

[193] L.r. Campania 4 settembre 1974, n. 48, *Costruzione, gestione e controllo degli asili-nido comunali*; l.r. Piemonte 15 gennaio 1973, n. 3, *Criteri generali per la costruzione, l'impianto, la gestione ed il controllo degli asili-nido comunali costruiti e gestiti con il concorso dello Stato di cui alla Legge 6 dicembre 1971, n. 1044 e con quello della Regione*; un po' più recente è la l.r. Veneto 23 aprile 1990, n. 32, *Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

successivi. Anche gli interventi dell'ultimo ventennio non si sono peraltro dispiegati nelle stesse modalità, avendo alcuni enti optato per una disciplina legislativa organica ed esaustiva, altri per il ricorso a leggi molto sintetiche o dedicate ad aspetti specifici[194], spesso completate da delibere del Consiglio e della Giunta, altri ancora affidando la regolamentazione della materia prevalentemente a tali atti[195].

e servizi innovativi. Fino a poco tempo fa si applicava anche la l.r Lazio 16 giugno 1980, n. 59, *Norme sugli asili nido*, abrogata di recente.

[194] L.r. Basilicata 2 agosto 2016, n. 16, *Istituzione del nido familiare con «tagesmutter - mamma di giorno»*; l.r. Lombardia 6 dicembre 2018, n. 18, *Iniziative a favore dei minori che frequentano nidi e micronidi* (prevede contributi per l'installazione di sistemi di video sorveglianza e l'individuazione di situazioni di disagio); D.P.G.R. Toscana 2 ottobre 2018, n. 55/R, *Modalità organizzative dei servizi educativi per la prima infanzia. Modifiche al regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 30 luglio 2013, n. 41/R (Regolamento di attuazione dell'articolo 4 bis della L.r. 26 luglio 2002, n. 32 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro" in materia di servizi educativi per la prima infanzia*, che impone ai servizi l'obbligo di comunicare alle famiglie assenze non precedentemente segnalate, al quale fa seguito la l.r. Toscana 12 novembre 2018, n. 59, *Contributo del Consiglio regionale per la registrazione delle presenze nei servizi educativi della prima infanzia*, con cui la Regione si propone di partecipare al finanziamento dei sistemi digitali di rilevazione delle presenze assegnando un contributo all'ANCI (i due provvedimenti perseguono la finalità di evitare nuovi casi di abbandono involontario di bambini all'interno delle autovetture).

[195] Oltre alle due leggi sopracitate, per la Basilicata la parte sostanziale della disciplina è contenuta nella Deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 1999 in prosieguo 21 dicembre 1999, n. 1280. *Piano Socio Assistenziale per il triennio 2000/2002*; per la Liguria integra quanto previsto dalle leggi la D.G.R. 2009, n. 588, *Approvazione delle linee guida sugli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, in attuazione dell'articolo 30, comma 1, lettera d) della l.r. 9/04/2009, n. 6*; per la Lombardia, D.G.R. 11 febbraio 2005, n. 7/20588, *Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia* e D.G.R. 16 febbraio 2005, n. 7/20943, *Definizione dei criteri per l'accreditamento dei servizi sociali per la prima infanzia, dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori e dei servizi sociali per persone disabili*; per il Molise la D.G.R. 28 dicembre 2009, n. 1276, *Direttiva sui requisiti strutturali ed organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia che sostituisce la parte II «Tipologie delle strutture e dei servizi Area prima infanzia» della Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture, compartecipazione degli utenti al costo dei servizi, rapporto tra Enti pubblici ed Enti gestori di cui alla Delib.G.R. 6 marzo 2006, n. 203*; per il Piemonte v., per le singole tipologie di servizio, D.G.R. 25 novembre 2013, n. 20-6732, *Servizio per la prima infanzia denominato micro-nido - Aggiornamento standard minimi strutturali e organizzativi - Revoca allegato A della D.G.R. n. 28-9454 del 26/05/2003,*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Dal punto di vista delle politiche di riferimento, fra le Regioni che non hanno una legge apposita[196], alcune includono la disciplina degli asili nido in quella del sistema dell'istruzione[197] (rivelandosi così, come in altri ambiti, quasi precorritrici delle scelte statali del 2015), altre vi operano dei riferimenti nelle leggi dedicate ai servizi sociali, a proposito soprattutto dei minori e della famiglia[198], con i quali permane inevitabilmente un collegamento stretto.

così come modificato ed integrato dalle DD.G.R. n. 20-11930 del 8/03/2004 e n. 13-2738 del 2/05/2006; D.G.R. 26 maggio 2003, n. 28-9454, modificata e integrata nel testo coordinato di cui alla D.G.R. 2 maggio 2006, n. 13-2738; D.G.R. 16 aprile 2013, n. 31-5660; D.G.R. del 29 dicembre 2004, n. 48-14482; D.G.R. 20 giugno 2008, n. 2-9002.

[196] Contengono una disciplina apposita la l.r. Abruzzo 28 aprile 2000, n. 76, *Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia* (come successivamente modificata); l.r. Calabria 29 marzo 2013, n. 15, *Norme sui servizi educativi per la prima infanzia*; l.r. Emilia-Romagna 10 gennaio 2000, n. 1, *Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia*, poi sostituita dalla l.r. 25 novembre 2016, n. 19, *Servizi educativi per la prima infanzia. Abrogazione della l.r. n. 1 del 10 gennaio 2000*, che riprende buona parte dei contenuti della precedente; l.r. Umbria 22 dicembre 2005, n. 30, *Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*. Di recente è intervenuto il Lazio con la l.r. 5 agosto 2020, n. 7, *Disposizioni relative al sistema integrato di educazione e istruzione per l'infanzia*, che, pur disciplinando i servizi destinati ai bambini fino ai tre anni di età, inserisce tali servizi nel «sistema educativo integrato di educazione e istruzione per le bambine e i bambini in età compresa dalla nascita fino ai sei anni», in sintonia con la legislazione statale.

[197] L'esempio emblematico è dato dalla l.r. Toscana 32/2002, come successivamente modificata, che delinea le finalità e le tipologie dei servizi e demanda a un regolamento la definizione dei molteplici aspetti della materia (v. anche *supra*). Si tratta del r.r. 30 luglio 2013, n. 41/R, *Regolamento di attuazione dell'articolo 4 bis della L.r. 26 luglio 2002 n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di servizi educativi per la prima infanzia*. Pur disciplinando il settore prevalentemente in una legge sulle politiche sociali e in una D.G.R., la Liguria accenna agli asili nido, impegnandosi a incentivarli, anche nella legge sull'istruzione, l.r. 19/2009, art. 8.

[198] V. l.r. Basilicata 14 aprile 2000, n. 45, *Interventi a favore della famiglia*; l.r. Lazio 7 dicembre 2001, n. 32, *Interventi a sostegno della famiglia*; l.r. Lazio 24 dicembre 2003, n. 42, *Interventi a sostegno della famiglia concernenti l'accesso ai servizi educativi e formativi della prima infanzia*; l.r. Liguria 9 aprile 2009, n. 6, *Promozione delle politiche per i minori e i giovani*; l.r. Lombardia 14 dicembre 2004, n. 34, *Politiche regionali per i minori*; l.r. Marche 13 maggio 2003, n. 9 e regolamento regionale 22 dicembre 2004, n. 13, *Requisiti e modalità per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie di cui alla l.r. 13 maggio 2003, n. 9*; l.r. Molise 6 maggio 2014, n. 13, *Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali* (art. 44, c. 2 e 3) e D.G.R. 10 febbraio 2015, n. 59, *Regolamento di attuazione*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Nel merito si può innanzitutto constatare che le leggi che si prefiggono di riorganizzare i servizi prevedono la costituzione di una rete, diversamente denominata a seconda delle realtà ma sostanzialmente riconducibile a due modelli: i nidi per l'infanzia e i servizi educativi integrativi, nella cui elencazione, denominazione e descrizione si riscontra l'elemento di maggiore variabilità[199]. Fra le finalità cui tali strutture sono chiamate a rispondere sono enunciate tendenzialmente sia quelle di supporto alle famiglie in generale e alla figura femminile in particolare, per le quali i nidi hanno visto la luce, sia quelle di tipo socio-educativo, rivolte ai piccoli utenti, che rispondono alla più moderna visione[200].

Come già anticipato, nella concreta descrizione dei servizi permangono elementi di divergenza, che toccano dagli standard di qualità (ricettività delle strutture, misura della superficie da destinare ad ogni bimbo, età minima di accesso, rapporto bambini-educatori, requisiti professionali degli addetti[201], orari, calendario), agli "obblighi di servizio" richiesti (definizione di progetti pedagogici e di carte dei servizi[202], formazione degli operatori, valutazione e monitoraggio), fino ai meccanismi di autorizzazione ed accreditamento[203]. La Regione

della l.r. 6 maggio 2014, n. 13 «Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali»; l.r. Puglia 10 luglio 2006, n. 19, *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia* e r.r. 18 gennaio 2007, n. 4, *Regolamento Regionale attuativo della l.r. 10 luglio 2006, n. 19*.

[199] La l.r. Calabria 15/2013 contempla ad esempio il «polo d'infanzia» che «comprende in un'unica struttura più servizi educativi per bambini in età da zero mesi a sei anni al fine di condividere i servizi generali e gli spazi collettivi, abbattere i costi di costruzione e gestione, per favorire la continuità del progetto educativo e per offrire ai bambini di diversa età esperienze programmate di gioco e di incontro» (art. 7); il r.r. Toscana 41/R/2013, in linea con la visione dei nidi come parte del sistema scolastico, invita la Regione a promuovere «la sperimentazione di centri educativi che realizzano l'integrazione tra nidi d'infanzia e scuole dell'infanzia, di seguito denominati "Centri zerosei"» (art. 46).

[200] Es. l.r. Abruzzo 76/2000, artt. 1 e 3; Basilicata la D.C.R. 1280/1999; l.r. Emilia-Romagna 19/2016; D.G.R. Molise 1276/2009; r.r. Puglia 4/2007; l.r. Umbria 30/2005, artt. 3, c. 2 e 4, c. 2; l.r. Veneto 32/1990, artt. 1, 5.

[201] A questo alcune leggi menzionano le innovazioni introdotte dalla l. 107/2015, es l.r. Emilia-Romagna 19/2016, art. 28.

[202] La carta è prevista ad es. da l.r. Calabria 15/2013, art. 19; D.G.R. Lombardia 7/20943 2005.

[203] Nella quasi totalità dei casi per l'autorizzazione e, quando richiesto, l'accreditamento, è competente il Comune, che può anche gestire direttamente i servizi. Es. l.r. Abruzzo 76/2000; l.r. Calabria 15/2013; l.r. Emilia-Romagna 19/2016, artt. 5,

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

è spesso incaricata di adottare un piano triennale[204]. Nelle modalità di gestione, sulla scia di quanto suggerito sin dalla legge del 1971, viene posto l'accento sulla partecipazione delle famiglie alle scelte così come sono talvolta previste forme di concertazione nella programmazione a diversi livelli[205].

In alcuni provvedimenti vi è il richiamo alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e, talvolta, alla Carta dei Diritti UE[206].

Sul fronte dei piccoli alunni, oltre all'integrazione o inclusione di quelli con disabilità, alcune Regioni hanno di recente inserito, come criterio di preferenza, la residenza della famiglia nel territorio (su cui v. *supra* per il Veneto[207]); altre hanno precisato come requisito di ammissione l'avvenuto adempimento degli obblighi vaccinali, anticipando così, seppure di poco, il legislatore statale del 2017[208].

11, 15-18; l.r. Liguria 6/2009, art. 10; l.r. Marche 9/2013, art. 4, 14, 15; r.r. Toscana 41/R/2013, art. 3, 49-51; l.r. Umbria 30/2005, artt. 12-14. Sul punto v. le recenti innovazioni introdotte in Lazio con la D.G.R. 19 dicembre 2017, n. 903, che ha istituito il Sistema di Accreditamento Regionale dei Nidi d'Infanzia.

[204] Ad es. l.r. Calabria, 15/2013; l.r. Emilia-Romagna 19/2016, art. 10 (ove si afferma che la Regione approva gli indirizzi); l.r. Umbria 30/2005, art. 9.

[205] Entrambe si ritrovano nella l.r. Emilia-Romagna 19/2016, all'art. 9 per la famiglia e agli artt. 10, c. 2 «Gli indirizzi di cui al comma 1 individuano, fra l'altro, previo parere di ANCI Emilia-Romagna, criteri di equità e omogeneità delle politiche tariffarie applicate dai comuni per i servizi di cui alla presente legge, che riguardino anche la compartecipazione degli utenti al costo dei servizi medesimi, come indicato all'articolo 6, comma 5, lettera b)» e 11, che prevede da parte dei Comuni il coinvolgimento dei gestori delle strutture nella programmazione; la partecipazione dei genitori dev'essere garantita anche ai sensi dell'art. 5, r.r. Toscana 41R/2013 e dell'art. 8, l.r. Umbria 30/2005, mentre all'art. 11 è prevista l'istituzione di una Conferenza regionale per la prima infanzia, rappresentativa dei diversi soggetti coinvolti, fra cui le autonomie locali e l'Università. Analogamente, già la l.r. Veneto 32/1990 prevedeva l'istituzione di una Commissione regionale di coordinamento per i servizi all'infanzia (artt. 3, 4) e di un Comitato di gestione dell'asilo nido, composto anche da rappresentanti dei genitori (artt. 12, 13).

[206] Sono richiamate entrambe all'art. 1 della l.r. Calabria, 15/2013; all'art. 1 della l.r. Emilia-Romagna 19/2016; solo la Convenzione nelle l.r. Lombardia 18/2018, Umbria 30/2005 e Lazio 7/2020.

[207] In Lazio la l.r. 59/1980 prevedeva che «Possono usufruire dell'asilo-nido tutti i bambini, di età inferiore ai tre anni, domiciliati nell'area di utenza dell'asilo-nido, nonché tutti i bambini che abbiano un genitore che presti attività lavorativa nella zona stessa», circoscrivendo così dal punto di vista geografico i destinatari. L'attuale l.r. 7/2020 prevede regole analoghe per le strutture pubbliche o convenzionate, specificando che non si possono fare distinzioni fra i bambini sulla base dei requisiti personali (art. 6).

[208] V. per la Calabria la l.r. 22 febbraio 2017, n. 6, *Requisito di accesso ai servizi*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Singolare, infine, la "dichiarazione d'intenti" contenuta nella nuova legge emiliano romagnola, «La Regione ritiene essenziale investire sull'infanzia e sulle giovani generazioni con interventi e servizi di qualità e a tal fine promuove il raccordo e l'integrazione tra le politiche e le programmazioni dei diversi settori»[209].

Se le politiche lombarde si distinguono invece per l'ampio favore riservato ai servizi per la prima infanzia, aveva destato stupore la proposta della Giunta di rivedere la modalità di gestione del sistema, nel senso di favorire il ruolo dei privati[210], che risulterebbe però in linea con le scelte compiute dalla Regione in altri settori di sua competenza. A questo proposito si può ancora constatare che le modifiche apportate alla l.r. Toscana 32/2002 hanno accentuato i riferimenti al ruolo dei soggetti privati erogatori dei servizi.

7. *Istruzione e indirizzo politico regionale: prime riflessioni*

L'ambito materiale preso in esame nelle pagine precedenti è stato uno di quelli in cui la riforma costituzionale del 2001 ha avuto un impatto almeno apparentemente decisivo, spostando nell'area della potestà legislativa concorrente la materia «istruzione» e riconducendo così nella sfera regionale prerogative ulteriori rispetto a quelle relative all'assistenza scolastica e universitaria, alla formazione professionale e ai servizi per la prima infanzia, di cui le Regioni gestivano già alcuni aspetti. Pur nel rispetto di tutta l'impalcatura di limiti eretta dal combinato disposto di diverse disposizioni dell'art. 117 Cost., gli

educativi per la prima infanzia. Modifiche alla l.r. 29 marzo 2013, n. 15 (Norme sui servizi educativi per la prima infanzia); per l'Emilia-Romagna la l.r. 19/2016, art. 6, c. 2.

[209] L.r. Emilia-Romagna 19/2016, art. 1, c. 2, oggi in parte ripresa dalla l.r. Lazio 7/2020, art. 1, c. 2.

[210] Fra le iniziative di sostegno v. ad esempio quella denominata "nidi gratis" (illustrata nella pagina web della Regione); per la proposta sopracitata v. il resoconto della seduta della Giunta del 16.12.2019 e, fra le manifestazioni di disappunto, il commento *Smontare il sistema degli asili nido della Lombardia per lasciare mano libera ai privati*, in https://it.businessinsider.com/meno-asili-nido-pubblici-e-piu-privati-il-piano-della-regione-lombardia-che-vuole-sostituire-gli-educatori-con-i-volontari/, u.c. 2.09.2020. La Regione ha inoltre provveduto ad avviare l'adeguamento del proprio sistema alle riforme introdotte dalla "Buona scuola" approvando la D.G.R. 9 settembre 2019 n. XI/2108, *Sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni - programmazione regionale degli interventi e criteri per il riparto del fondo nazionale annualità 2019, in attuazione del d.lgs. 65/2017*.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

enti infrastatuali sono quindi stati chiamati ad assumere decisioni rilevanti, a portare avanti un proprio indirizzo politico, sui contenuti sostanziali di una materia considerata fondamentale non solo per l'importanza del diritto che garantisce, ma anche in quanto contribuisce a forgiare l'identità dei singoli cittadini e, *a fortiori*, quella dello stesso Paese[211].

Gli interventi del legislatore statale e le pronunce del Giudice delle leggi successivi alla riforma inducono però a ritenere che lo spazio rimesso alla discrezionalità regionale rimane più angusto di quanto si pensasse inizialmente, come si sta del resto verificando anche in altri settori materiali, rispetto ai quali i sostenitori dell'autonomia avevano nutrito più ambiziose speranze.

Nonostante questo le Regioni hanno tentato di disciplinare gli aspetti del sistema dell'istruzione che sono di loro competenza in modo da renderli rispondenti alle peculiarità e, laddove possibile, alle esigenze specifiche delle realtà locali, in esecuzione di un preciso disegno politico.

I loro interventi sono peraltro risultati piuttosto disomogenei, sia nei contenuti, sia nei tempi e nella tipologia degli atti adottati. A questo proposito, come si è visto nelle pagine precedenti, alcune Regioni hanno intrapreso sin dai primi anni la strada dell'approvazione di una legge organica, verso la quale altre si sono orientate solo in un secondo momento e a cui altre ancora non sono mai pervenute. Nell'ambito di queste leggi, che si sono qui volute definire "di sistema", si possono riscontrare delle differenze fra quelle il cui testo si presenta molto dettagliato e quelle di carattere più generico, che pongono una disciplina essenziale, lasciando maggiore spazio ad altre fonti o all'interpretazione.

Talvolta il *drafting* normativo riflette la visione generale della materia. La Toscana ad esempio sceglie di disciplinare in un'unica legge non solo tutte le fasi della formazione, dalla prima infanzia agli studi universitari, ma anche quello che ne è solitamente lo sbocco, cioè l'attività lavorativa. Pur rimanendo l'unica ad aver compiuto una scelta così ad ampio raggio, essa è stata seguita da altre Regioni nel proposito di regolare congiuntamente tutti i segmenti dell'istruzione, in-

[211] A. Sandulli, voce *Istruzione*, in *Diz. dir. pubb.*, diretto da S. Cassese, IV, Milano 2006, 3306; G. Laneve, *Istruzione, identità culturale e Costituzione: le potenzialità di una relazione profonda, in una prospettiva interna ed europea*, in *federalismi*, 24/2012, 7, 20 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

clusa talvolta l'istruzione e la formazione professionale, cui altre dedicano invece appositi provvedimenti.

A variare è poi la sede in cui vengono disciplinati gli ambiti che si trovano inevitabilmente a oscillare fra l'istruzione e altri settori. Questo si verifica per i sevizi per la prima infanzia, che alcuni enti regolano insieme all'assistenza sociale, altri con l'istruzione, altri ancora autonomamente, ovvero per l'apprendistato, disciplinato più frequentemente nell'ambito delle politiche del lavoro che insieme alla formazione professionale.

Dal punto di vista dell'impostazione generale, soprattutto le leggi di sistema più innovative paiono costruire le politiche intorno all'idea della centralità della persona, che si riflette spesso nell'ambizioso progetto di garantire il sapere lungo tutto l'arco della vita.

L'individuazione degli "attori" del sistema, che avviene sempre all'interno della cornice posta dalla normativa statale, vede come principale elemento di differenziazione il rapporto con gli istituti privati, nella cui gradazione le singole Regioni tendono a riproporre alcune scelte ricorrenti nelle loro politiche, andando, per citare solo due casi emblematici, dal favore espresso dalla Lombardia all'atteggiamento più tiepido dell'Emilia-Romagna. Un ulteriore elemento degno di nota concerne le modalità di interazione fra i soggetti del sistema, che possono prevedere ruoli e impegno diversi per gli enti locali, le ISA, le famiglie e altri eventuali soggetti. A questo proposito, per quanto in particolare concerne il coinvolgimento e la valorizzazione delle ISA, si segnala fra le altre in senso positivo l'esperienza della Liguria. Un altro attore a cui non viene sempre assegnato lo stesso ruolo è la famiglia: in alcune realtà se ne accentuano le prerogative e soprattutto, per usare l'espressione del legislatore piemontese, il «diritto alla libera scelta educativa»; in altre non le viene invece riconosciuta una posizione di particolare rilievo.

Un ulteriore elemento di variabilità fra le legislazioni dei diversi enti è il livello di integrazione con le altre politiche che, non ricevendo ovunque la stessa attenzione, viene in genere prevista soprattutto in relazione a problematiche, come la diagnosi dei DSA, che richiedono inevitabilmente un'azione congiunta.

Le Regioni hanno poi consolidato la tendenza a intervenire in quei comparti del sistema dell'istruzione in cui erano già attive in passato e nei quali, pur non essendo preclusa loro la possibilità di portare avanti delle scelte diverse, tendono a non apportare modifiche rilevanti anche dal punto di vista dei contenuti.

Così, per quanto concerne il diritto all'istruzione e allo studio –

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

a parte le già citate differenze fra le Regioni che vi dedicano provvedimenti appositi e quelle che li disciplinano all'interno della legge organica in materia di istruzione – si rileva una sostanziale omogeneità nel riconoscimento dei servizi tradizionali (libri, mense, trasporto) e una più rilevata differenziazione nella scelta dei benefici economici. Alcune Regioni prevedono infatti una pluralità di strumenti che si innestano sulla originaria biforcazione fra borse di studio e buoni scuola, altre propongono invece un'offerta più circoscritta. Ancora a questo proposito, sempre nei confini dello spazio rimesso alla loro discrezionalità, le leggi procedono a una diversa declinazione dei presupposti per la concessione dei benefici, soprattutto per quanto concerne il merito, che in alcune realtà (Campania, Piemonte) riceve particolare peso mentre in altre è subordinato al criterio, comunque determinante, delle condizioni economiche.

La disciplina del diritto allo studio universitario ripropone uno scenario sostanzialmente analogo, che vede a volte l'elaborazione di soluzioni originali in merito all'individuazione dei beneficiari (si pensi alle leggi ligure e lucana che, seppur in modo diverso, vi includono gli studenti fuori Regione) o alla garanzia di servizi aggiuntivi, che affiancano quelli tradizionali. Come già prima della riforma, gli elementi di maggiore differenziazione in questo ambito concernono l'apparato organizzativo che nella maggior parte dei casi si basa su uno o più enti dipendenti dalla Regione, mentre in due realtà (Lombardia e Calabria) prevede l'affidamento agli Atenei, nell'intento di valorizzare le autonomie funzionali e, *a fortiori*, il principio di sussidiarietà orizzontale.

La formazione professionale, una delle aree in cui le Regioni si sono mostrate particolarmente attive sin dalla loro istituzione, non fa registrare impennate di innovatività a livello legislativo, anche a motivo della costante presenza dello Stato, intervenuto ripetutamente nell'ultimo ventennio con l'effetto di uniformare diversi aspetti della disciplina. In questo ambito, che risulta inevitabilmente collegato ad altri settori di interesse regionale, *in primis* quello del lavoro, restano quindi nella discrezionalità degli enti territoriali i rapporti con i soggetti erogatori della formazione e i profili di carattere organizzativo. Il passaggio "livellante" della Corte costituzionale non ha mancato invece di esercitare i suoi effetti sull'aspetto ritenuto come quello potenzialmente più innovativo rispetto al periodo precedente la riforma, cioè l'integrazione con il sistema dell'istruzione.

Zone grigie nella legislazione statale, che non vi è mai intervenuta in modo dettagliato e puntuale, in costante oscillazione fra il mondo

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

dell'istruzione e quello dell'assistenza sociale, i servizi per la prima infanzia continuano a vedere riconosciuta alle Regioni una libertà di movimento più ampia di quella che si riscontra negli altri segmenti del percorso formativo. Alla discrezionalità regionale resta affidata soprattutto la disciplina di quei servizi che affiancano gli asili nido nel comporre un'offerta complessiva la cui finalità è non solo di tipo custodialistico, ma anche di tipo pedagogico. La legislazione regionale si è del resto dimostrata sempre molto attenta alle esigenze dei piccoli utenti, anticipando su diversi aspetti quella statale (ad esempio nell'intento di promuovere la piena inclusione dei bambini che si trovano in condizioni di disagio). Anche in questo ambito gli aspetti di differenziazione riguardano il rapporto con i soggetti privati, le forme di partecipazione degli attori coinvolti, con particolare riferimento alle famiglie e i criteri di selezione dei destinatari, sul cui margine di scelta gli enti infrastatuali sono stati recentemente richiamati dalla Corte costituzionale al rispetto del principio di eguaglianza.

La rapida rassegna della normativa regionale svolta nelle pagine precedenti conferma che dopo la riforma costituzionale quasi tutte le Regioni hanno voluto impegnarsi nella definizione degli aspetti del sistema dell'istruzione rimessi alla loro competenza, concorrendo così, per tornare alle considerazioni iniziali di questo paragrafo, alla formazione dei loro cittadini, nella consapevolezza del fatto che le opportunità offerte dalla scuola risultano di fondamentale importanza per sopperire a quelle diseguaglianze sociali destinate altrimenti a tramandarsi nelle famiglie di generazione in generazione. A questo proposito si possono menzionare, come particolarmente lodevoli, tutte le dichiarazioni delle leggi regionali che, anche in sintonia con le indicazioni dell'Unione europea, sanciscono l'impegno al contrasto dell'abbandono scolastico.

Sicuramente molti contenuti delle discipline poste dalle Regioni possono essere considerati come la manifestazione di un indirizzo politico proprio, che si è rivelato in modo palese anche nelle richieste di attivazione della procedura di cui all'art. 116, c. 3, Cost.

Quasi tutte le istanze di differenziazione formalizzate sinora dalle Regioni ordinarie italiane[212] vedono infatti comparire l'istruzione e, soprattutto, la formazione professionale, a riprova della consapevo-

[212] V. il riepilogo offerto dai Dossier del Senato n. 16, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, maggio 2018 e n. 104/1, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, marzo 2019, entrambi a cura di L. Fucito, M. Frati.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

lezza dell'importanza di questo settore, rafforzata dal radicamento territoriale di alcune sue componenti, come la stessa formazione professionale, ma forse anche della convinzione di sapere o potere gestire aspetti organizzativi e nodi problematici in modo più efficiente dello Stato (si pensi al tentativo operato dalla legge lombarda di autorizzare le ISA a reclutare i docenti e censurato dalla Consulta). In occasione dell'ultima ondata di richieste, che ha portato alla stipulazione di forme embrionali di accordo (2017-2019), alcuni progetti sembravano mirare a una quasi totale devoluzione delle competenze in materia, suscitando i rilievi critici di chi metteva in luce la difficoltà di cedere quelle "norme generali" rispetto alle quali l'art. 117 ripropone, dal punto di vista terminologico, la stessa espressione utilizzata dall'art. 33 Cost.[213].

Pur non ritenendosi verosimile né auspicabile che si configurino in Italia dei sistemi dell'istruzione integralmente regionali, proprio alla luce del carattere fondamentale del diritto che garantiscono e della funzione che esplicano ai fini della formazione dei futuri cittadini, è comunque quanto meno opportuno che le Regioni continuino, indipendentemente dall'attivazione o meno dell'art. 116, c. 3, Cost., a esercitare nella forma più ampia possibile le proprie competenze, beneficiando di quella conoscenza delle realtà locali, delle specificità dei relativi bisogni e delle interazioni con le altre politiche che solo enti rappresentativi di comunità più ristrette rispetto allo Stato possono vantare, unitamente alla possibilità di portare avanti, per gli aspetti di loro competenza, un indirizzo politico proprio.

[213] *Ex plurimis*, A. D'Atena, Audizione resa alla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 29.11.2017, in Atti Parlamentari. XVII Legislatura, discussioni, questioni regionali.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Capitolo V

Le scelte delle Regioni in riferimento all'assistenza sociale

Sommario: 1. L'evoluzione della disciplina normativa italiana in materia di servizi sociali e il contributo della giurisprudenza costituzionale al riparto delle competenze: un quadro orientativo. – 2. Gli interventi normativi regionali. – 3. Gli aspetti di carattere organizzativo: la programmazione. - 3.1. Il rilievo della programmazione sociale nell'impianto organizzativo regionale. - 3.2. Le forme di integrazione socio-sanitaria nella programmazione. - 3.3. La partecipazione alla programmazione regionale. – 4. La gestione dei servizi. - 4.1. L'individuazione degli ambiti territoriali e la gestione associata. - 4.2. L'integrazione con i servizi sanitari. - 4.3. Le risorse finanziarie. - 4.4. La configurazione dei rapporti fra enti pubblici e soggetti privati. - 4.5. Le previsioni normative sul principio di sussidiarietà orizzontale. – 5. I soggetti del Terzo settore. - 5.1. I soggetti del Terzo settore nella legislazione statale. - 5.2. I soggetti del Terzo settore nelle leggi di sistema regionali. - 5.3. La trasformazione delle IPAB. - 5.4. Le Aziende pubbliche di Servizi alla Persona. - 5.5. Le cooperative sociali. - 5.6. Le associazioni di volontariato. - 5.7. Le associazioni di promozione sociale. - 5.8. Il servizio civile. – 6. I destinatari dei servizi sociali. - 6.1. L'individuazione dei destinatari fra aperture e restrizioni. - 6.2. Carte dei diritti e Carte dei servizi. – 7. I LIVEAS. – 8. I settori di intervento. - 8.1. La centralità della famiglia nelle politiche sociali. - 8.2. Gli interventi in materia di disabilità e non autosufficienza. - 8.3. Le forme di aiuto domiciliare alle famiglie in difficoltà. - 8.4. Le politiche per l'invecchiamento attivo. - 8.5. Le politiche per i giovani. - 8.6. Gli interventi a tutela delle donne vittime di violenza e sulle persone detenute. - 8.7. Regioni e cittadini stranieri. - 8.8. Le misure a sostegno della povertà. - 8.9. La lotta agli sprechi e il gioco d'azzardo. – 9. Assistenza sociale e indirizzo politico regionale: alcune riflessioni.

1. *L'evoluzione della disciplina normativa italiana in materia di servizi sociali e il contributo della giurisprudenza costituzionale al riparto delle competenze: un quadro orientativo*

Ascritti alla materia di competenza concorrente «assistenza e beneficenza pubblica» (art. 117 Cost.), contemplati di sfuggita dal primo

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

decentramento[1], i «servizi sociali» ottennero un maggiore risalto con il D.P.R. 616/1977, nel quale vennero individuati come uno dei settori organici in cui si realizzava il trasferimento delle funzioni.

Il D.P.R. ricondusse a tale settore una pluralità di materie, non tutte attinenti l'assistenza sociale, ma significative della volontà di attribuire una lettura estensiva all'espressione «beneficenza pubblica» indicata nella Costituzione[2].

A questo proposito, la legislazione dello Stato, che avrebbe dovuto fissare le disposizioni di principio[3], risultò a lungo carente o limitata a interventi settoriali. La ritrazione del livello centrale, unita al fatto che da sempre in quel settore agli enti territoriali spettava un ruolo di rilievo[4], fece sì che si assistesse a un "protagonismo" delle Regioni e ad una loro «significativa attitudine (…) a sperimentare soluzioni più "avanzate"» di quelle suggerite dalla scarna normativa statale[5].

Questo portò, come prevedibile, all'affermazione di soluzioni differenziate nelle varie realtà territoriali, sia dal punto di vista delle tecniche normative utilizzate (optando alcune Regioni, soprattutto del Nord, per una legge di riordino del sistema assistenziale, altre per interventi settoriali), sia nel merito delle scelte intraprese (benché ad esempio l'assistenza agli anziani risultasse quasi ovunque come uno dei settori di maggiore impegno, le modalità con cui vi si provvedeva variavano da un ente all'altro)[6].

Negli anni Ottanta si cominciò ad affermare l'idea che all'intervento sociale delineato nell'art. 38 Cost. si attribuisse un'attuazione

[1] D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale*.

[2] E. Balboni, *I servizi sociali*, in *Manuale di diritto pubblico*, vol. III, a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna 1997, 179. Sull'accezione ampia di "assistenza" v. F. Bassanini, *Aspetti costituzionali del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di assistenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 330.

[3] Come confermato dalla Corte costituzionale nella sent. 174/1981.

[4] D. Rosati, *Il pluralismo nell'organizzazione dei servizi sociali*, in *Sic. soc.*, 1976, 589.

[5] F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, *Le Regioni e i servizi sociali*, in *Regioni*, 2014, 1070.

[6] Così M.C. Bassanini, *Assistenza e Regioni: le leggi "provvisorie"*, in *Sic. soc.*, 1977, 253 ss., che rilevava come in alcune realtà si assegnasse direttamente la funzione alla Regione, altre disponessero la riqualificazione della spesa nel settore, altre ancora favorissero il servizio domiciliare o delegassero a Comuni o loro consorzi le funzioni sul mantenimento, conservando però il finanziamento.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

unitaria, in contrapposizione all'implementazione frammentata che aveva caratterizzato il settore sino ad allora[7]. In adesione forse a questa visione e assecondando una tendenza affermatasi già in precedenza, la riforma Bassanini si discostò definitivamente dal criterio dei settori organici ma non dall'intento di rafforzare, in questo come in altri ambiti, la spinta al decentramento[8].

Negli anni immediatamente successivi il settore costituì finalmente oggetto di un decisivo intervento dello Stato che, con la l. 328/2000[9], tentò per la prima volta di attribuirgli una disciplina organica, volta a regolare – riprendendo in parte quanto già disposto dal d.lgs. 112/1998[10] – il ruolo dei diversi enti coinvolti, territoriali e non, le modalità organizzative dei servizi, gli aventi diritto. I contenuti di tale normativa saranno in parte ripresi, nel corso del capitolo, a proposito dei singoli istituti che disciplinano.

Dal punto di vista dell'impostazione generale, all'indomani dell'approvazione della legge quadro, un raffronto con la l. 833/1978[11], istitutiva del servizio sanitario nazionale, fece emergere come fra le due, nonostante i diversi punti di contatto[12] e la prospettiva di una fattiva integrazione, permanesse una differenza di impostazione nella disciplina della direzione in cui era governato il processo. In ambito sanitario infatti il sistema, pur articolato nelle suddivisioni interne e nelle funzioni a livello di Stato, Regioni e Comuni, secondo il modello 'a cascata' (*top-down*) era governato dal centro, che lo gestiva attraverso strutture pubbliche amministrative uniformi, controllandolo per singoli atti e prestazioni (oltre che dal punto di vista finanziario). In ambito sociale invece, nonostante alcuni condizionamenti derivanti

[7] E. Vivaldi, *Assistenza sociale*, in *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli, L. Trucco, Torino 2014, 278.

[8] M.A. Cabiddu, *I servizi sociali nel dedalo delle riforme: il filo dei principi costituzionali*, in *Jus*, 2001, 301; A. Poggi, *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra Regioni e Comunità nazionale*, Torino 2007, 49.

[9] L. 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.*

[10] 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.*

[11] L. 23 dicembre 1978, n. 833, *Istituzione del servizio sanitario nazionale*.

[12] La disciplina nazionale dell'assistenza sociale si rifaceva al modello di quella sanitaria ad esempio nella previsione dei livelli essenziali o del Fondo nazionale per le politiche sociali, R. Balduzzi, *Cinque anni di legislazione sanitaria decentrata: varietà e coesione di un sistema nazional-regionale*, in *Regioni*, 2005, 733.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

dal modello a cascata, la l. 328/2000 pareva volta a realizzare un sistema di servizi finalizzato alla persona secondo un modello a rete, tendente a privilegiare, pur sempre nel quadro di un governo unitario, l'iniziativa degli stessi titolari del diritto all'assistenza sociale «sulla base di una progettualità e di una gestione anche differenziata in sede locale (*bottom-up*)»[13].

Dal punto di vista del rapporto fra i livelli di governo, benché nel settore dell'assistenza sociale le Regioni esercitassero tradizionalmente un ruolo meno rilevante dei Comuni, la l. 328/2000 sembrò voler ribilanciare i ruoli, esprimendo l'intento di un'azione che, partendo dal centro, condizionasse gli assetti anche nel senso di assegnare più importanza agli enti territoriali di maggiori dimensioni, soprattutto nelle funzioni di pianificazione, indirizzo e controllo[14].

L'approvazione della l. 328 fu seguita ben presto dalla riforma costituzionale del 2001 che, non annoverando l'assistenza sociale fra le voci di cui ai c. 2 e 3 dell'art. 117, la fece inevitabilmente ricadere nella competenza residuale delle Regioni di cui al c. 4, ponendo così in discussione la stessa applicabilità della legge quadro o almeno di alcune sue parti. In realtà, come si vedrà a breve, quasi tutte le leggi regionali approvate nel periodo successivo hanno continuato a conformarsi all'impianto di tale norma, che risultava complessivamente coerente con i principi ispiratori della riforma, come quello di sussidiarietà orizzontale[15].

L'ampio contenzioso che ha investito la Corte costituzionale dopo la revisione del Titolo V non ha lasciato indenne neanche la materia in questione che, sottoposta all'attenzione della Consulta, le ha fornito l'occasione per taluni interventi chiarificatori sul riparto di competenze.

Ripercorrendo, ancora una volta, solo alcuni dei passaggi più significativi, occorre menzionare la sentenza 287/2004, con cui la Corte si è pronunciata sulla legge statale istitutiva di un assegno *una tantum* per la nascita del secondo e di ogni ulteriore figlio e per ogni figlio adottato. Impugnata dall'Emilia-Romagna per l'asserita lesione degli artt. 3, 117, 119 Cost., la legge è stata assolta dall'accusa di essersi ingerita nell'ambito di competenza regionale in quanto istituiva

[13] G. Pastori, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 88.

[14] S. Piazza, *Per una ricognizione delle declinazioni normative del principio di sussidiarietà nella legislazione in materia di servizi sociali alle persone di alcune regioni italiane*, in *L'Amministrazione italiana*, 7-8/2005, 952.

[15] A. Pioggia, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino 2017, 150 s.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

un beneficio che veniva erogato a chiunque si trovasse nella condizione prevista, indipendentemente da quella finalità di «rimozione o (…) superamento di condizioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona» che, sulla scia del d.lgs. 112/1998[16], viene chiaramente individuata come identificativa della materia «servizio sociale», rientrando invece nella materia «previdenza sociale», riservata allo Stato[17].

Un aspetto sul quale la Corte costituzionale ha ribadito la competenza dello Stato concerne la definizione dei profili degli addetti ai servizi sociali. L'occasione è stata offerta dalla legge di sistema del Piemonte, che individuava le figure professionali dei servizi sociali e i titoli richiesti per esercitare la funzione di educatore professionale[18]. La Consulta ha ravvisato la violazione del riparto di competenze nella materia «professioni», ai sensi del quale è riservata allo Stato «l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti», potendo la Regione intervenire su «quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale»[19].

[16] L'art. 128, c. 2, del d.lgs. 112/1998 recita «Ai sensi del presente decreto legislativo, per «servizi sociali» si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia».

[17] Corte cost. sent. 287/2004. La questione è stata invece dichiarata inammissibile in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. Sull'"estrapolazione", da parte della Consulta, del concetto di servizio sociale v. *amplius* la nota di F. Benelli, *Quando forma (processuale) e sostanza s'intrecciano. L'assegno di maternità tra competenza esclusiva statale e materia (residuale) dei servizi sociali*, in *Regioni*, 2005, 387, mentre F. Miani Canevari, *L'assistenza sociale e l'art. 117 della Costituzione*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2005, 496, si sofferma sulla riconduzione del beneficio in esame, «in senso lato»… alla competenza statale in materia di previdenza sociale di cui all'art. 117, c. 2, o), ricordando che nel nostro ordinamento esistono forme di protezione non inquadrate né nell'assistenza sociale, né nella previdenza sociale di cui all'art. 38.

[18] Secondo A. Poggi, *I servizi sociali*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, a cura di M. Dogliani, J. Luther, A. Poggi, Torino 2018, 162, la ridefinizione delle competenze professionali costituiva anzi uno dei due pilastri su cui si reggeva il disegno complessivo dell'appena ricordata l.r. 1/2004, mentre l'altro era rappresentato dall'integrazione e coordinamento fra i diversi enti coinvolti, territoriali e non.

[19] Corte cost. sent. 153/2006. Un'altra Regione che nella legge di sistema (l.r. 4/2007) si era spinta oltre l'aspetto della formazione degli addetti, istituendo un re-

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

In linea di massima, non sono mancate pronunce in cui il Giudice delle leggi ha difeso l'ambito di intervento delle Regioni, ribadendo che le politiche sociali sono loro riservate o perlomeno richiedendo che, nel caso di intreccio di più materie di cui nessuna prevalente, lo Stato agisca in conformità al principio di leale collaborazione[20]. In alcune occasioni la Consulta è sembrata persino dare all'espressione "servizi sociali" una lettura estensiva, che trascende quella emergente dal d.lgs. 112/1998[21]. In altri casi, però, soprattutto nell'ultimo periodo e con il pretesto delle situazioni di emergenza, sono state giustificate incursioni anche di un certo peso nella sfera di attribuzioni degli enti territoriali, che si sono estese ad aspetti importanti dei servizi, fra cui quelli organizzativi e gestori, assottigliando così in misura rilevante la potestà regionale[22].

Questo è stato ad esempio il caso della nota pronuncia relativa alla disciplina statale che, istituendo un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» e disciplinandone il finanziamento, prevedeva l'assegnazione di una "carta" destinata all'acquisto di generi alimentari e al paga-

pertorio delle professioni, è la Basilicata, che ha abrogato tale disposizione pochi mesi dopo.

[20] Si vedano ad es. Corte cost. sent. 50/2008; 168/2008, soprattutto *Cons. dir.* 3.2.4.1; 124/2009; 168/2009, aventi ad oggetto l'istituzione o l'utilizzo di fondi statali destinati a specifici ambiti rientranti, parzialmente o integralmente, nelle politiche sociali. Sulla difficoltà di ricondurre tali fondi a un'unica materia (e la conseguente tendenza dello Stato a collegarli ai livelli essenziali) v. F. Biondi Dal Monte, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Regioni*, 2008, 657; in proposito v. anche G. Marchetti, *Il sistema di governo regionale integrato: alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Milano 2012, 43.

[21] Questa è la lettura attribuita da P. Bonetti, *L'attività di osservare e segnalare le situazioni di disagio sociale è un servizio sociale di competenza regionale e non riguarda le ronde per la sicurezza di competenza statale*, in *Regioni*, 2011, 998, nota a Corte cost. sent. 226 e 274/2010. Secondo la Corte il provvedimento statale che assegna alle associazioni di volontari per la sicurezza (dette "ronde") l'incarico di segnalare le situazioni di disagio sociale si ingerisce nella sfera di attribuzioni regionali, in quanto il monitoraggio di tali situazioni rappresenta la premessa necessaria alla predisposizione di quegli interventi, finalizzati a rimuoverle, che rientrano nei servizi sociali.

[22] F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, *Le Regioni e i servizi sociali*, cit., 1079 s.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

mento delle bollette, riservando ad un decreto ministeriale la definizione dei criteri sulla cui base procedere alla determinazione dei beneficiari. Impugnata da tre Regioni per la violazione di diversi parametri (gli artt. 117, c. 4 e 6, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione), la legge è stata fatta salva dalla Corte costituzionale sulla base del fatto che l'intervento statale si prefiggeva di dare attuazione ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c. 2, m), materia la cui portata trasversale è stata più volte riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale, oltre a trovare un radicamento negli stessi artt. 2, 3, c. 2 e 38 Cost. Insieme al sopracitato art. 117, c. 2, m), tali disposizioni permettono di «ricondurre ai "diritti sociali" di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno», ferma restando la possibilità, per le Regioni, di «provvedere con interventi più favorevoli»[23].

Nello stesso anno, infondata è risultata anche la questione che aveva ad oggetto la disposizione statale concernente il Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte di giovani coppie. Pur collegando la fattispecie alla materia «servizi sociali», la Consulta ha individuato nella previsione di una procedura di codecisione per la gestione del fondo e nella specificazione, da parte della legge, della salvaguardia delle competenze regionali in materia di politiche abitative le scriminanti alla possibile lesione delle prerogative degli enti territoriali, data anche la persistente mancata attuazione dell'art. 119 Cost. e la grave crisi economica in corso[24].

Nella successiva sentenza 62/2013 la Corte ha ritenuto non lesiva delle attribuzioni regionali la disposizione statale che avviava nei Comuni di maggiori dimensioni la sperimentazione della sopracitata "carta acquisti". Pur riprendendo le motivazioni utilizzate nel 2010 sul fatto che la disciplina censurata fosse giustificata dalla necessità di

[23] Corte cost. sent. 10/2010, su cui C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Regioni*, 2010, 950, affermava che la giurisprudenza sui LEP stava dando vita ad un crescendo «che rischia concretamente di *atrofizzare* del tutto lo strumento (teoricamente) più elevato di espressione dell'autonomia politica regionale: la potestà legislativa residuale» mentre secondo A. Ruggeri, *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in *Forum Quad. cost.*, 2010 sembrava escludere che si possa dare vita a una «conversione di competenza» ogni volta che entrino in gioco degli interessi costituzionalmente protetti.

[24] Corte cost. sent. 121/2010 (*Cons. dir.* 18.2).

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

tutelare le situazioni di estrema debolezza della persona umana, alla luce della gravità della crisi economica, la Consulta si è premurata di specificare, come già allora, che, una volta cessata la situazione di emergenza, avrebbe dovuto essere nuovamente applicato il principio di leale collaborazione[25].

2. *Gli interventi normativi regionali*

Dopo la riforma costituzionale del 2001 le Regioni si sono quindi attivate per esercitare quella competenza che il nuovo testo – assecondando la tradizionale convinzione per cui esse risultavano gli enti più idonei a interpretare i bisogni dei territori[26] – attribuiva loro in via residuale, consentendo una manifestazione dell'indirizzo politico meno delimitata che in altri settori.

Dal punto di vista della tecnica normativa, molte Regioni hanno approvato sin dai primi anni nuove leggi che miravano a disciplinare in modo organico la materia (alle quali d'ora in avanti si farà riferimento con l'espressione "leggi di sistema"), soffermandosi su tutti gli aspetti a tal fine rilevanti, che vanno dall'individuazione dei destinatari, delle prestazioni e dei finanziamenti, alla disciplina degli aspetti di tipo organizzativo, fra cui l'identificazione dei soggetti coinvolti, pubblici e privati, e delle loro modalità di interazione nelle fasi della programmazione, della gestione e del monitoraggio, contemplando talvolta anche i singoli settori di intervento. Come già in materia di istruzione, altre Regioni vi hanno provveduto in un secondo momento, mentre in Abruzzo e Veneto continuano ad applicarsi i provvedimenti adottati antecedentemente al 2001[27].

Procedendo in ordine cronologico, dopo la riforma sono intervenute nel 2003 Emilia-Romagna, Calabria e Puglia (che ha adottato una nuova legge nel 2006), nel 2004 il Piemonte, nel 2005 la Toscana, nel 2006 Liguria e Lombardia (che ha innovato la disciplina nel 2008), nel 2007 Basilicata e Campania, nel 2009 l'Umbria (che vi è ritornata

[25] Corte cost. sent. 62/2013.

[26] F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, *Le Regioni e i servizi sociali*, cit., 1105, parlano di destinazione del settore in esame alle Regioni per «naturale vocazione».

[27] L.r. Abruzzo 27 marzo 1998, n. 22, *Norme per la programmazione e l'organizzazione dei servizi di assistenza sociale - Piano sociale regionale 1998/2000* e l.r. Veneto 15 dicembre 1982, n. 55, *Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

nel 2015); il secondo decennio ha visto l'approvazione di leggi di sistema in Molise e Marche nel 2014 e nel Lazio nel 2016[28]. Merita particolare rilievo, sia a motivo della sua unicità, sia in quanto concerne uno degli aspetti centrali nella disciplina dei servizi sociali, il fatto che l'Umbria abbia provveduto a ridisciplinare la materia con un provvedimento unitario, denominato appunto Testo unico, che oltre a includere diverse leggi settoriali in materia di servizi sociali, li disciplina congiuntamente a quelli sanitari.

Nonostante il riconoscimento sostanzialmente esplicito della titolarità della competenza in materia, su tale normativa ha continuato però ad avvertirsi considerevolmente, soprattutto nei primi anni, l'in-

[28] Il riferimento è a l.r. Basilicata 14 febbraio 2007, n. 4, *Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale*; l.r. Calabria 26 novembre 2003, n. 23, *Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000)*; l.r. Campania 23 ottobre 2007, n. 11, *Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328*; l.r. Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*; l.r. Lazio 10 agosto 2016, n. 11, *Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio*; l.r. Liguria 24 maggio 2006, n. 12, *Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari*; l.r. Lombardia 24 febbraio 2006, n. 5, *Disposizioni in materia di servizi alla persona e alla comunità*, successivamente abrogata dall'art. 2, c. 1, eeee) della l.r. 22 febbraio 2010, n. 11 e l.r. Lombardia 12 marzo 2008, n. 3, *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale*; l.r. Marche 1 dicembre 2014, n. 32, *Sistema regionale integrato dei servizi sociali a tutela della persona e della famiglia*; l.r. Molise 6 maggio 2014, n. 13, *Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali* e r.r. Molise 27 febbraio 2015, n. 1, *Regolamento di attuazione della l.r. n.13 del 6.05.2014 «Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali"*; l.r. Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1, *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*; l.r. Puglia 10 luglio 2006, n. 19, *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*, che abroga la l.r. 25 agosto 2003, n. 17, *Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia* e, in attuazione, r.r. 18 gennaio 2007, n. 4, *Regolamento regionale attuativo della legge regionale 10 luglio 2006*, n. 19; l.r. Toscana 24 febbraio 2005, n. 41, *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*; l.r. Umbria 28 dicembre 2009, n. 26, *Disciplina per la realizzazione del Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali*, poi abrogata dalla l.r. 9 aprile 2015, n. 11, *Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali*, che ne ha in buona parte ripreso l'impianto. Ogni volta che, nel corso di questo capitolo, si menzionerà la legge di sistema di una Regione, si farà riferimento alle leggi appena elencate. Per le tre Regioni (Puglia, Lombardia e Umbria) che ne hanno adottate due, salva diversa indicazione, si alluderà alla più recente. Per tutte ci si atterrà alle disposizioni attualmente vigenti.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

fluenza di quella statale. Pur avendo perso la sua valenza giuridica di legge quadro, come già detto la l. 328/2000 ha costituito infatti un riferimento variamente modulato ma costante per le leggi regionali, sia dal punto di vista contenutistico, sia in relazione agli aspetti formali. L'ispirazione alla normativa statale è stata forse favorita, oltre che dalla necessità di adeguarvisi negli aspetti riconducibili a titoli competenziali riservati allo Stato (come i livelli essenziali delle prestazioni), dal fatto che essa veniva sentita come "propria" dalle Regioni, in quanto risultava in qualche modo debitrice delle loro pregresse esperienze. Tale sorta di fenomeno osmotico ha riguardato alcune delle principali innovazioni introdotte nel settore, come la previsione del Piano sociale, l'integrazione fra le politiche sanitarie e quelle sociali, la finalità di perseguire il benessere della persona, fino alla visione del cittadino come soggetto attivo, oltre che destinatario, degli interventi[29].

Nelle leggi di sistema regionali compaiono frequentemente riferimenti agli obiettivi fissati dalla legge quadro, alla quale in molti casi si dichiara di voler dare attuazione[30]; si deduce poi la propensione a riprenderne l'impianto, con una conseguente tendenziale omogeneità degli interventi regionali che investe non tanto l'ambito degli specifici settori riconducibili ai servizi sociali (che continuano a essere regolati anche con provvedimenti relativi alle singole categorie di destinatari, v. *infra*, § 8), quanto l'organizzazione dell'intero sistema su scala territoriale. Non sono mancati però, sin dall'inizio, elementi di differenziazione[31], del resto già presenti in passato, soprattutto in re-

[29] S. Angeletti, *Le politiche sociali nello Statuto della Regione Umbria*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, a cura di M. Volpi, F. Clementi, Torino 2017, 375; C. Redi, *Salute, assistenza sociale, benessere delle persone*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, a cura di P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi, Torino 2015, 308; F. Leotta, *Le potestà di normazione: le potestà legislative*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri, G. Verde, Torino 2012, 180.

[30] Oltre ai riferimenti contenuti negli artt. dedicati a singoli aspetti della disciplina, richiamano in apertura la l. 328/2000 le l.r. Piemonte art. 1, «nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla»; analogamente l.r. Calabria art. 2, «nel rispetto dei principi contenuti nella»; l.r. Emilia-Romagna art. 1; l.r. Liguria art. 1, c. 4; l.r. Lombardia art. 1, c. 1; l.r. Marche art. 1, che usano l'espressione «in armonia con» e l.r. Umbria art. 263, «in armonia con i principi»; l.r. Basilicata art. 1, c. 4 «si armonizzano e si integrano»; l.r. Campania, nello stesso titolo; l.r. Lazio art. 1 «si ispira ai principi e valori contenuti nella».

[31] F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, *Le Regioni e i servizi sociali*, cit., 1088. Riscontra la medesima differenziazione anche nella legislazione relativa ai ser-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

lazione all'interpretazione del principio di sussidiarietà e quindi ai rapporti fra gli "attori" coinvolti nell'erogazione delle prestazioni e nelle procedure programmatorie[32].

Alcuni elementi indicativi dello specifico indirizzo delle politiche regionali possono poi essere colti nelle disposizioni iniziali, dedicate ai principi o agli obiettivi, che, pur destinate spesso a una valenza di tipo prettamente declaratorio, denotano le diverse sensibilità degli enti rispetto alle varie sfaccettature della materia, come l'integrazione con le altre politiche (che si avverte in quasi tutte le realtà), il favore verso l'approccio sinergico degli attori coinvolti, ben sintetizzato nell'utilizzo dell'espressione "rete"[33], la promozione della partecipazione (Emilia-Romagna, Basilicata, Campania), l'importanza delle comunità locali (Calabria, Basilicata, Lazio, ma anche Abruzzo) o solidali (Molise), la tutela della dignità dell'uomo (Toscana, Puglia, Campania, Lombardia, Marche, Molise), la valorizzazione dell'uomo stesso (Toscana, Lazio, ma già la legge veneta alludeva al «libero sviluppo della personalità») e della famiglia (Molise, Lazio, che all'art. 68 lo ribadisce con particolare enfasi), la libertà di scelta fra le prestazioni (Calabria, Toscana, Puglia, Lombardia, Lazio, Molise), oltre al richiamo alla normativa europea o internazionale[34].

Nei paragrafi seguenti si procederà all'esame trasversale di alcuni dei principali aspetti e istituti della materia al fine di far emergere le peculiarità delle scelte di ogni Regione e la loro eventuale rispondenza al perseguimento di uno specifico indirizzo politico.

vizi pubblici locali, non oggetto di esame in questo lavoro, che procede inizialmente con approccio settoriale e poi si caratterizza per una regolamentazione complessiva ed unitaria C. Buzzacchi, *I servizi locali di interesse economico generale nella recente legislazione regionale*, in *Regioni*, 2005, 769-783.

[32] E. Vivaldi, *Assistenza sociale*, cit., 281.

[33] Le leggi lucana e lombarda utilizzano tale espressione sin dal titolo del provvedimento; la l.r. emiliana parla di «sistema locale dei servizi sociali a rete» e di «reti familiari e sociali»; quella umbra esprime la «valorizzazione delle reti sociali primarie, in primo luogo le famiglie».

[34] Richiamano la Carta dei Diritti dell'Unione europea, all'art. 1, le l.r. di Emilia-Romagna, Basilicata, Campania, Lombardia, Lazio, talvolta unitamente a diverse altre carte internazionali; la l.r. Umbria menziona i principi del diritto internazionale e comunitario, art. 263.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

3. *Gli aspetti di carattere organizzativo: la programmazione*

3.1. *Il rilievo della programmazione sociale nell'impianto organizzativo regionale*

Uno dei principali contenuti delle leggi di sistema concerne l'organizzazione dei servizi. Chiamate a intervenire su molteplici aspetti fra cui il riparto delle funzioni fra gli enti territoriali nonché fra questi e i diversi attori coinvolti nell'esercizio delle funzioni stesse, i rapporti con le altre politiche, soprattutto quella sanitaria, e la programmazione, tali leggi si sono incentrate molto su questo ultimo aspetto, attribuendogli un ruolo centrale.

La programmazione viene individuata dalla l. 328/2000 come metodo di coordinamento e progettazione dei servizi sociali e affidata ai tre diversi livelli coinvolti nella gestione degli stessi secondo la ben nota ripartizione per cui lo Stato adotta il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, in cui identifica i principi e gli obiettivi della politica sociale statale; le Regioni il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali (d'ora in avanti, PRISS) che mira, in attuazione di quello statale, ad integrare le azioni socioassistenziali con quelle della sanità o di altri settori; i Comuni approvano il Piano di zona, che deve definire l'organizzazione degli interventi e le modalità di erogazione dei servizi[35].

La modifica del Titolo V ha causato la venuta meno del livello di programmazione statale, che è stata però compensata dall'introduzione di altri strumenti[36].

Dai documenti di programmazione adottati dalle Regioni dopo il 2001 emergono come elementi di maggior rilievo il livello d'integrazione con l'area sanitaria e l'apporto qualitativo e quantitativo della partecipazione.

3.2. *Le forme di integrazione socio-sanitaria nella programmazione*

Uno degli aspetti fondamentali nell'attività di programmazione e gestione dei servizi sociali, che non a caso caratterizza la quasi totalità delle esperienze regionali, è l'integrazione fra le politiche assistenziali e quelle relative ad altri ambiti, con particolare riferimento

[35] L. 328/2000, artt. 18 e 19.

[36] Si tratta dei Piani che accompagnano i Fondi statali devoluti al settore, principalmente il Fondo nazionale per le politiche sociali.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

alla sanità. La connessione fra servizi sociali e sanitari viene prevista sia dal punto di vista della programmazione, sia in riferimento alla gestione, con particolare riferimento ad alcuni specifici settori, come quello dei servizi per gli anziani non autosufficienti o delle persone con disabilità.

Sotto il profilo della programmazione su scala regionale si possono distinguere due modelli. Nel primo, pur essendo presenti numerosi collegamenti che mirano a un esercizio armonico delle due funzioni, le programmazioni rimangono formalmente distinte; nel secondo vengono invece accorpate in un unico atto, con l'obiettivo di realizzare, anche mediante forme di coordinamento tra gli organi titolari delle due attività, una completa integrazione che investe non solo l'aspetto funzionale ma anche quello organizzativo.

Le leggi, soprattutto nei primi anni, si sono allineate prevalentemente al modello della pianificazione separata, dal quale si è però talvolta discostata la prassi.

In Emilia-Romagna l'art. 27, c. 1, stabilisce che «la Regione, valutato il Piano nazionale, approva il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, di seguito denominato Piano regionale, integrato con il Piano sanitario regionale ed in raccordo con gli atti di programmazione in materia educativa e formativa, del lavoro, culturale ed abitativa». Di fatto da diversi anni la Regione ha però unificato gli strumenti di programmazione, sia a livello regionale sia a livello locale[37].

Separate, sia *ex lege* sia *de facto*, sono le pianificazioni previste in Puglia («in armonia con gli altri piani di settore», art. 9)[38], Calabria (art. 18)[39],

[37] Da ultimo è stato approvato il Piano sociale e sanitario della Regione Emilia-Romagna 2017-2019, in http://salute.regione.emilia-romagna.it/ssr/organizzazione/piano-sociale-e-sanitario.

[38] Meno sintetica era l'espressione utilizzata dalla prima legge di sistema, la l.r. 17/2003 «la Regione, ogni tre anni, approva il piano regionale degli interventi e dei servizi sociali in armonia con il piano sanitario regionale e in raccordo con gli atti di programmazione in materia educativa e formativa, del lavoro, culturale e abitativa" (art. 8, c. 1). L'ultimo è il *IV piano regionale delle politiche sociali 2017-2020*, approvato con D.G.R. 28 dicembre 2017, n. 2324, in https://pugliasociale.regione.puglia.it/c/document_library/get_file?uuid=5f7006e4-4edb-4aec-910f-710af91470af&groupId=10186.

[39] Piuttosto risalente è l'ultimo documento della Calabria, *Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali e indirizzi per la definizione dei piani di zona, triennio 2007-2009*, in http://www.provincia.cosenza.it/portale/portalmedia/2009-12/piano_sociale_definitivo1.pdf. Nel luglio 2019 era stata proposta l'adozione di un nuovo documento che si è però arenata con il cambio di legislatura.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Liguria (art. 25)[40], Campania (art. 20), il cui ultimo Piano si sofferma poco sul tema dell'integrazione socio-sanitaria[41].

In Piemonte la tendenza all'integrazione, risalente agli anni Ottanta, ne aveva reso all'avanguardia il servizio sanitario in quanto l'affidamento delle funzioni alle unità socio-sanitarie locali ben si confaceva alle esigenze del territorio, caratterizzato dalla parcellizzazione in numerosi e spesso piccoli Comuni. A metà anni Novanta la Regione aveva invece scelto di avviare una gestione separata, anche nella programmazione[42], riproponendo tale opzione nella l.r. 1/2004. L'art. 16 prevede infatti l'approvazione di un PRISS triennale, pur definendolo «integrato con il piano socio-sanitario regionale, ai fini di un'interazione effettiva delle funzioni socio-sanitarie rivolte ai cittadini, e con il piano regionale di sviluppo». Di fatto la Regione non ha provveduto con costanza al rinnovo del PRISS.

Pianificazione separata è prevista anche nelle leggi di "seconda generazione", adottate cioè nel secondo decennio del Duemila. Questo è il caso del Lazio, che prevede un Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali «integrato con il piano sanitario regionale ed in raccordo con gli atti di programmazione in materia educativa e formativa, del lavoro, culturale, sportiva ed abitativa» (art. 46). Proprio ai sensi di tale disposizione, l'ultimo Piano approvato dalla Regione si propone di «superare la programmazione settoriale in favore di una programmazione congiunta tra l'area sociale e sanitaria, ma anche con l'area educativa, della formazione, del lavoro, culturale, sportiva e dell'abitare»[43].

[40] Nel Piano sociosanitario di cui si era dotata la Liguria all'inizio del 2004, definito «di spessore», R. Balduzzi, *Cinque anni di legislazione sanitaria decentrata: varietà e coesione di un sistema nazional-regionale*, cit., 733-735, ravvisava «un effetto di trascinamento tra assetto del sociale e assetto del sanitario in forza della coincidenza completa tra zone "sociali" e distretti sanitari», con una funzione del Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali (PRISS) come «tappabuchi rispetto a talune vistose carenze programmatorie del Piano sociosanitario regionale». Più recente è il *Piano sociale integrato regionale 2013-2015*, approvato dall'Assemblea legislativa il 6.08.2013, in https://www.regione.liguria.it/components/com_publiccompetitions/includes/download.php?id=4746:pianosocintegrato.pdf.

[41] *Piano sociale della Regione Campania 2019-2021*, in http://www.ambiton17.it/attachments/article/1074/Piano%20sociale%20della%20regione%20Campania%202019%202021.pdf, allegato e parte integrante della D.G.R. 28 dicembre 2018 n. 897. Una forte integrazione è invece prevista dalla legge di sistema in materia di non autosufficienza (v. § 8.2), artt. 38-40.

[42] D. Servetti, *Servizi socio-sanitari e intercomunalità. Il caso piemontese*, in *Annuario DRASD 2011*, a cura di R. Balduzzi, Milano 2011, 103 s.

[43] D.C.R. 24 gennaio 2019, n. 1, *Piano sociale regionale denominato «prendersi cura,*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Analoga la situazione nelle Marche, benché nelle Linee di costruzione che esplicano l'adozione del Piano sociale in corso di approvazione si sottolinei l'importanza dell'integrazione con la parallela costruzione del Piano sociosanitario[44], cui l'art. 13 della legge affida l'organizzazione di tale area.

La programmazione rimane distinta in Abruzzo[45], Molise, la cui legge definisce il Piano sociale «lo strumento di governo del sistema dei servizi e delle attività sociali», demandandogli «le politiche, le metodologie e le intese per l'integrazione sociosanitaria» (art. 26)[46] e in Umbria, nonostante l'unificazione a livello normativo (artt. 12 per il piano sanitario e 270 per quello sociale)[47].

Riconducibile al secondo gruppo – quello di chi si avvale di un documento di programmazione sociale e sanitaria unificato – è invece la Toscana in cui, a seguito delle modifiche apportate alle due "leggi gemelle" pochi anni dopo l'approvazione, è prevista l'adozione di un Piano sanitario e sociale integrato regionale[48].

un bene comune», in https://www.regione.lazio.it/binary/rl_sociale/tbl_news/PIANO_SOCIALE_2019_24_01_2019.pdf.

[44] *Piano sociale regionale 2019-2021. Indirizzi prioritari e strategie per lo sviluppo e l'innovazione del welfare marchigiano e per il rafforzamento degli interventi in materia di servizi sociali*, proposto all'Assemblea legislativa con D.G.R. 5 agosto 2019, n. 948 e corredato da linee per la costruzione del piano sociale regionale.

[45] V. il *Piano sociale regionale 2016-2018*, in http://www.abruzzosociale.it/uploads/File/PianiSociali/PianoSocialeRegionale20162018.pdf, la cui validità è stata prorogata fino all'adozione del nuovo e comunque non oltre il 31.12.2020, l.r. Abruzzo 23 agosto 2019, n. 25, *Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2019 – 2021 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità regionale 2019)*, art. 16.

[46] *Piano sociale regionale 2015-2018*, in https://www.ambitosocialecb.it/pdf/atti_e_leggi/PianoSocialeRegionale2015-2018.pdf, mentre nell'estate del 2019 è stata avviata la consultazione con le parti interessate sul piano 2020-2222.

[47] V. il *Piano sociale regionale 2017-2019*, Approvato dall'Assemblea legislativa con Deliberazione n. 156 del 7 marzo 2017, in http://www.regione.umbria.it/documents/18/12532984/nuovo+piano+sociale+regionale+%28libro%29/599f584a-4451-4253-94ca-c256bb33f363.

[48] Vengono così definite le due leggi di sistema toscane rispettivamente in materia sociale, l.r. 41/2005 e sanitaria, l.r. Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, *Disciplina del servizio sanitario regionale*, approvate lo stesso giorno. L'unificazione della programmazione è stata introdotta attraverso le modifiche apportate alla l.r. 40/2005 dalla l.r. 10 novembre 2008, n. 60, *Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale)* e alla l.r. 41/2005 dalla l.r. 28 dicembre 2009, n. 83, *Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale)*, in cui sono dedicati al Piano gli artt. 14, c. 2, 26 e 27, che sul punto si limita a rinviare

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

L'adozione di un Piano regionale della Salute e dei Servizi alla Persona caratterizza poi le scelte della Basilicata (art. 15)[49].

In Lombardia le disposizioni della l.r. 3/2008, che menzionavano un piano sociosanitario regionale con cui la Regione avrebbe dovuto definire «i livelli delle prestazioni sociosanitarie, mediante l'individuazione di prestazioni o di servizi ulteriori rispetto a quelli essenziali, definiti a livello statale o comportanti forme di riduzione o esenzione della partecipazione alla spesa da parte dell'utente» e «secondo quanto disposto dalla l. 328/2000…, i livelli uniformi delle prestazioni sociali» (art. 17), sono state abrogate nel 2015, nel contesto di una più generale riforma che ha sostanzialmente realizzato l'unificazione dei due ambiti, prevedendo l'istituzione del Servizio sanitario, sociosanitario e sociale regionale integrato lombardo (SSL) in cui anche la programmazione, disciplinata dal Testo unico in materia sanitaria, risulta quindi unitaria[50].

In Veneto, assecondando la prassi vigente, è stato lo stesso Piano socio-sanitario 2012-2016 che, approvato sotto forma di legge, si è rivolto contestualmente ai due settori, tentando altresì di avviarne una riorganizzazione con l'istituzione di un Direttore generale alla sanità e al sociale (cui sono affidate la realizzazione degli obiettivi sociosanitari di programmazione, indirizzo e controllo, individuati dagli organi regionali e il coordinamento delle strutture e dei soggetti che a vario titolo afferiscono al settore, art. 1). La disciplina unitaria viene riproposta dal Piano successivo[51].

alla l.r. 40/2005. L'ultimo è il *Piano sanitario sociale integrato regionale 2018-2020*, in https://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/10/CM35/affari/testo3778.PDF.

[49] Il Piano della Basilicata è contenuto nella delibera n. 317, estratto dal Processo verbale dell'adunanza del Consiglio regionale del 24.07.2012, *Piano regionale integrato della salute e dei servizi alla persona e alla comunità 2012-2015. Ammalarsi meno, curarsi meglio*, in https://www.regione.basilicata.it/giunta/files/docs/DOCUMENT_FILE_543586.pdf.

[50] L.r. Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33, *Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità* cui si è data attuazione, da ultimo, con il *Piano Socio-Sanitario integrato Lombardo (PSL) 2019-2024* (in www. http://www.lombardiasociale.it/wp-content/uploads/2019/12/Allegato-PSSR-1.pdf).

[51] L.r. 29 giugno 2012, n. 23, *Norme in materia di programmazione socio sanitaria e approvazione del Piano socio-sanitario regionale 2012-2016*; l.r. 28 dicembre 2018, n. 48, *Piano socio sanitario regionale 2019-2023* (il cui art. 19 ne proroga la vigenza fino alla approvazione dei provvedimenti di attuazione del Piano relativo agli anni 2019-2023). Il testo originario della l.r. 23/2012 era stato impugnato nella parte relativa alla nomina del direttore generale alla sanità e al sociale, affidata al Consiglio regionale su proposta del Presidente della Giunta, per violazione degli artt.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Un veloce esame dei documenti di programmazione unificata rivela che quelli approvati in Lombardia e Basilicata riservano una maggiore attenzione alle molteplici questioni del comparto sanitario rispetto a quelle del sociale mentre in quelli di Emilia-Romagna e Toscana la suddivisione degli argomenti pare più equilibrata.

Oltre a quello regionale, il livello considerato però fondamentale nella programmazione dei servizi è quello locale, tanto che i Piani di Zona, in cui prende forma, sono definiti «strumenti deputati alla costruzione del sistema locale integrato di welfare, tramite cui si definiscono, progettano e realizzano gli interventi che compongono l'offerta complessiva dei servizi socioassistenziali forniti da soggetti pubblici, privati e del privato sociale»[52]. A tali atti spetta infatti la regolamentazione di tutti gli aspetti che, soprattutto dal punto di vista organizzativo, risultano fondamentali, come la realizzazione di forme negoziali e partecipate della programmazione; il coordinamento con gli strumenti approvati in altri ambiti, soprattutto in quello sanitario; la previsione di tavoli fra soggetti pubblici e Terzo settore che determinino l'apporto di quest'ultimo alla progettazione e alla erogazione degli interventi; il coinvolgimento nei processi decisionali dei cittadini, destinatari ma anche soggetti attivi[53].

A proposito del rapporto con il settore sanitario, a livello locale le due programmazioni, benché coordinate, sono rimaste a lungo distinte in quasi tutte le Regioni. Oggi talune mantengono la separazione (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Umbria, Veneto), che in altre è invece del tutto o in parte superata o in corso di ridefinizione (Toscana, Emilia-Romagna), non sempre in linea quindi con quanto avviene a livello regionale.

97, 121, 123 Cost., oltre che di alcune disposizioni dello statuto regionale. La legge era stata però successivamente modificata, assegnando la nomina alla Giunta, sempre su proposta del Presidente, e il Governo aveva così rinunciato al ricorso, Corte cost. ord. 253/2013. La risalente l.r. 55/1982 prevede tuttavia due documenti separati.

[52] E. Salvati, *L'evoluzione della pianificazione zonale. Il caso dei Piani di Zona in Regione Lombardia*, in *Auton. loc. serv. soc.*, 2016, 500, 507 s., che, facendo specifico riferimento alla programmazione 2015-2017, osserva come il più ampio progetto di riorganizzazione del welfare intrapreso in Lombardia nell'ultimo quinquennio abbia portato a una maggiore valorizzazione dei Piani di zona, «ritenuti gli unici in grado di compiere efficacemente la funzione di "integrazione" tra i diversi soggetti del welfare locale».

[53] L. Bifulco, C. Facchini, *L'anello mancante. Competenze e partecipazione sociale nei Piani sociali di zona*, in *Auton. loc. serv. soc.*, 2015, 6.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Anche per l'adozione del piano di zona le leggi regionali pongono alcune regole procedurali, riprendendo in parte la normativa nazionale, che prevede l'accordo di programma.

In proposito alcune norme riproducono sostanzialmente l'art. 19, c. 3, l. 328/2000, secondo il cui dettato partecipano alla conclusione dell'accordo di programma i soggetti pubblici istituzionali (Comuni, aziende sanitarie e talvolta anche Province), le aziende pubbliche di servizi alla persona, i soggetti non lucrativi che concorrano anche con proprie risorse alla realizzazione del sistema integrato, mentre altre distinguono i soggetti che firmano l'accordo da quelli che vi aderiscono (preferendo così l'ipotesi per la quale parti in senso proprio dell'accordo sono solo gli enti pubblici)[54].

[54] In Calabria è previsto che i piani di zona, «strumenti primari di attuazione della rete dei servizi sociali e dell'integrazione sociosanitaria», siano adottati, d'intesa con le aziende sanitarie, attraverso un accordo di programma a cui partecipano, oltre ad ASL e Comuni, tutti i soggetti che concorrono alla realizzazione dei servizi (artt. 16, 20). Analogamente è previsto in l.r. Emilia-Romagna art. 29 (ove il Piano di zona per la salute e per il benessere sociale mira all'integrazione fra le aree sociale, sociosanitaria, compresa la non autosufficienza, e sanitaria relativa ai servizi territoriali); l.r. Piemonte art. 17; in Campania invece il piano è adottato dai Comuni attraverso un accordo di programma cui partecipano gli altri soggetti, previamente consultati, con protocollo di adesione, art. 21; la l.r. Lombardia art. 18 prevede che il piano sia approvato e aggiornato dall'Assemblea distrettuale dei Sindaci e attuato dai Comuni mediante sottoscrizione di un accordo di programma con la ASL (oggi ATS) territorialmente competente ed eventualmente con la Provincia. All'accordo aderiscono, su loro richiesta, gli organismi rappresentativi degli enti del Terzo settore, che partecipano all'elaborazione del piano di zona. In Puglia la legge (art. 10 e, per rinvio, art. 4) dispone genericamente che il Piano sia definito dai Comuni, singoli o associati, d'intesa con le AUSL e con la «piena partecipazione» dei vari soggetti coinvolti nel sistema (fra cui associazioni sindacali e organismi rappresentativi del volontariato e della cooperazione sociale) ma la procedura trova una più dettagliata disciplina nel r.r. 4/2007, artt. 13 e 16. L'ultimo Piano sociale, quello per il triennio 2017-2020, dispone che, alla luce delle pregresse esperienze, pur coordinandosi con le organizzazioni del Terzo settore, il tavolo di concertazione con le principali organizzazioni sindacali verrà avviato distintamente. La l.r. Lazio si limita a statuire che il Piano sociale di zona è approvato dagli organismi di indirizzo e programmazione definiti all'art. 44 della legge stessa ed è tenuto alla coerenza con la programmazione sanitaria (art. 48). Non specifica nulla la l.r. Marche art. 14 (in cui è denominato «Piano di ambito territoriale») mentre la l.r. Molise prevede che il Piano sociale di zona sia approvato attraverso la sottoscrizione di un accordo di programma da parte del Comitato dei Sindaci e del Distretto sanitario competente, dopo che la proposta è stata sottoposta a una serie di realtà sociali fra cui le ASP e i soggetti del Terzo settore (art. 30). La l.r. Abruzzo affida la disciplina del procedimento al Piano sociale regionale. In Liguria nel 2013 è stato abrogato l'art. 27, relativo ai

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Nonostante le previsioni normative, è stato rilevato che nella prassi la pianificazione zonale si è evoluta in modo disomogeneo, con differenze consistenti fra distretti della stessa Regione e con un'interpretazione riduttiva dell'interazione fra pubblico e privato, spesso limitata a un approccio consultivo e informativo, portando così ad affermare come dopo più di un decennio dall'approvazione della l. 328/2000 – che promuove la concertazione – il principio di integrazione fra politiche di welfare e tra attori del territorio, funzionale a una programmazione partecipata degli interventi di assistenza, stenti ancora ad affermarsi[55].

3.3. *La partecipazione alla programmazione regionale*

A proposito di concertazione, un altro aspetto meritevole di attenzione e oggetto di potenziale differenziazione fra le Regioni concerne la procedura di adozione dei loro documenti di programmazione, per quanto in particolare riguarda il coinvolgimento dei diversi attori del sistema sociale.

La formula prevista dall'art. 18, c. 6 della l. 328/2000 (adozione regionale «attraverso forme di intesa con i comuni interessati ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142») è stata ritenuta infatti parzialmente ambigua, aprendo così la strada a soluzioni regionali diversificate.

Sin dai primi anni le leggi degli enti territoriali hanno guardato alla pluralità dei metodi della programmazione cercando di garantire la partecipazione alla stessa di enti pubblici istituzionali (enti locali, aziende sanitarie) e altre realtà (aziende pubbliche dei servizi alla persona, soggetti non lucrativi, associazioni di tutela, organizzazioni sindacali, talvolta anche soggetti a scopo di lucro operanti nel settore)

Piani di ambito territoriale sociale, ed è quindi previsto come livello di programmazione ulteriore, rispetto a quello regionale, il Piano sociosanitario del Distretto, approvato, ai sensi del d.lgs. 502/1992, d'intesa dalla Conferenza di Distretto e dal Direttore generale della ASL competente per territorio.

[55] M. Tagarelli, *La partecipazione del terzo settore nella pianificazione di zona. Sinergie e occasioni perse per la costruzione del welfare locale?*, in *Auton. loc. serv. soc.*, 2014, 83, 90. Secondo A. Albanese, *Diritto all'assistenza e servizi sociali: intervento pubblico e attività dei privati*, Milano 2007, 172, le previsioni della legge 328/2000 vedevano invece nei piani di zona la sede in cui, fra le altre cose, sarebbero state valorizzate «le capacità operative e progettuali dei soggetti privati in grado di collaborare (e disposti a farlo) con gli enti pubblici nella costruzione del sistema di interventi sociali».

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

attraverso modalità che a volte non sono risultate ben definite, altre volte hanno visto l'istituzione o il coinvolgimento di appositi organi consultivi misti[56].

Procedendo sempre in ordine di anzianità delle leggi di sistema, si può segnalare l'esperienza dell'Emilia-Romagna, che ha cercato di assicurare la partecipazione nella misura più ampia, assecondando così una tendenza affermatasi nella Regione già antecedentemente alla revisione del Titolo V. La legge di sistema aveva originariamente scelto di valorizzare anche il ruolo delle Province nella pianificazione integrata ma le modifiche introdotte a livello statale in riferimento a tali enti hanno imposto un adeguamento a livello regionale[57]. La versione attuale prevede che l'Assemblea legislativa adotti il Piano su proposta della Giunta, acquisito il parere del CAL e della Conferenza del Terzo settore, sentite le organizzazioni sindacali (art. 27).

Un esempio dello spirito partecipativo che permea le iniziative emiliane viene ravvisato nel Piano sociale e sanitario regionale elaborato nel 2008 proprio a partire dalle indicazioni provenienti dai piani di zona, per valorizzare le esperienze territoriali e realizzare un'integrazione non solo sociale e sanitaria, ma anche istituzionale, comunitaria, gestionale e professionale[58].

In Calabria le disposizioni sul procedimento menzionano due volte gli enti locali in quanto si prevede che il Piano sia adottato dalla Giunta «d'intesa con i Comuni» e «realizzato in concertazione con i Comuni, con gli Enti e le Associazioni regionali del Terzo Settore…» e altre organizzazioni (art. 18; art. 11, c. 2 sulla concertazione). Per quanto invece concerne il mondo del privato sociale, a livello regionale l'interlocutore privilegiato è il Forum (su cui v. *infra*, § 5.2) mentre a livello locale, stante anche la mancata attuazione degli istituti previsti dalla legge, la partecipazione avviene soprattutto nella fase dell'erogazione[59].

[56] A. Maltoni, *I sistemi regionali integrati di interventi e servizi sociali*, in *Regioni*, 2005, 884 ss.

[57] L.r. 3/2003, art. 18 della versione originaria e A. Pioggia, *Diritto sanitario*, cit., 155.

[58] *Piano sociale e sanitario della Regione Emilia-Romagna 2008-2010*, in http://salute.regione.emilia-romagna.it/normativa-e-documentazione/piani-e-programmi/piano-sociale-e-sanitario/piano-sociale-e-sanitario-2008-2010-una-scheda-di-sintesi.

[59] S. Licursi, G. Marcello, E. Pascuzzi, *La riforma nelle narrazioni del Terzo settore calabrese: quali effetti attesi*, in *Politiche Sociali*, 2019, 262 s., 268, che ricordano come la l.r. 23/2003 sia rimasta a lungo priva dei regolamenti di attuazione,

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

La l.r. Piemonte sottolinea con particolare enfasi l'apporto della concertazione nella descrizione dei metodi della programmazione (art. 14), prescrivendo che tali metodi siano osservati nell'adozione del PRISS, approvato dal Consiglio, su proposta della Giunta, «con il concorso dei Comuni e delle province» e integrato con il Piano socio-sanitario e con il piano regionale di sviluppo (art. 16)[60]. Per rafforzare lo spirito partecipativo, nel 2015 è stata avviata la prassi dei Patti per il Sociale, finalizzati a far emergere le principali esigenze dei territori per la ricerca delle relative soluzioni[61], a conferma di quell'approccio partecipazionista che anche in altri settori connota le politiche piemontesi.

In Puglia la legge non contiene indicazioni di tipo procedurale sull'adozione del Piano (art. 9)[62].

In Campania la Regione approva il Piano, sentita la Consulta regionale delle Autonomie locali, le organizzazioni sindacali e le associazioni di categoria di operatori e utenti (artt. 12 e 20). Nella prassi, la tendenza in corso è verso un minore coinvolgimento degli enti locali, oltre che verso un indebolimento del ruolo di coordinamento regionale, con il conseguente aumento della disomogeneità territoriale[63]. L'ultimo Piano non menziona le procedure concertative che ne dovrebbero avere preceduto l'adozione.

In Liguria il Piano sociale integrato è adottato dal Consiglio, su proposta della Giunta, acquisito il parere degli organi rappresentativi dei vari attori coinvolti e, in particolare, le Conferenze di Distretto,

non consentendo così ai suoi principali elementi di innovazione, come l'affermazione di una governance territoriale delle politiche di inclusione sociale o la stessa integrazione sociosanitaria, di entrare in funzione. L'avvio, a partire dal 2015, di una fase di implementazione del dettato normativo sarebbe invece stato stroncato dall'annullamento, ad opera del giudice amministrativo, delle delibere di attuazione, 256. Un altro impulso riformatore ha preso il via nella primavera 2019 ma si è poco dopo scontrato con il rinnovo degli organi di governo.

[60] Secondo R. Balduzzi, *Cinque anni di legislazione sanitaria decentrata: varietà e coesione di un sistema nazional-regionale*, cit., 733, tale disposizione avrebbe potuto essere interpretata come se richiedesse una vera e propria intesa ovvero come mero obbligo di consultazione, magari rafforzato dall'applicazione del principio della leale collaborazione.

[61] D.G.R. 19 ottobre 2015, n. 38-2292, *Approvazione del «Il Patto per il sociale della Regione Piemonte 2015-2017. Un percorso politico partecipato».*

[62] Parla in proposito di «tendenza dirigista» della Regione G.M. Napolitano, *Tendenze delle politiche regionali nel settore socio-assistenziale*, in Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, Milano 2007, cap. XIV, 6.

[63] E. Vivaldi, *Assistenza sociale*, cit., 284 s.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

la Conferenza permanente per la programmazione sociosanitaria regionale e la Consulta del terzo settore (art. 25; la concertazione con i diversi attori coinvolti viene ben messa in luce nel Piano 2013-2015).

Il pregresso espletamento di «un'ampia consultazione con tutti gli attori sociali» viene rivendicato anche nell'incipit del Piano dell'Abruzzo, la cui legge prevede che la Giunta sottoponga il progetto di Piano al Consiglio dopo aver acquisito il parere di organi consultivi rappresentativi del mondo sociale e degli enti locali (art. 4).

Fra quelle di seconda generazione, la l.r. Lazio prevede che il Piano venga adottato con delibera del Consiglio regionale, su proposta presentata dalla Giunta, previa sottoposizione «al parere della Conferenza permanente per la programmazione socio-sanitaria regionale di cui all'art. 55, di Roma Capitale, della delegazione del CAL, delle reti associative di secondo livello del Terzo settore, dell'Osservatorio permanente sulle famiglie di cui all'art. 10 della l.r. 32/2001 e successive modifiche, delle consulte di settore e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative» (art. 47). Di fatto, la Regione sembra non valorizzare il proprio ruolo, con il riscontro di un calo nel ricorso alla progettualità e alla programmazione, la presa di distanza degli attori territoriali, sempre più responsabili dei contenuti della programmazione (l'ultimo piano non dà atto della partecipazione). Fra i Comuni solo Roma pare in grado di instaurare un dialogo effettivo con la Regione[64], essendo peraltro investita dalla stessa legge di un ruolo di maggiore risalto rispetto agli altri enti locali (art. 36).

In Umbria il Piano sociale regionale è «adottato dalla Giunta regionale previo espletamento delle procedure di concertazione di cui alla normativa vigente ed è trasmesso all'Assemblea Legislativa per l'approvazione» (art. 270); nonostante il carattere piuttosto vago della formula, l'ultimo piano è corredato dalle osservazioni pervenute da organizzazioni pubbliche e private in risposta alla consultazione pro-

[64] E. Vivaldi, *Assistenza sociale*, cit., 283 s. Questa lettura è discordante da quella attribuita nei primi anni dopo la riforma e basata ancora sulla precedente l.r. 1 settembre 1999, n. 22, *Promozione e sviluppo dell'associazionismo nella regione Lazio*, secondo la quale il sistema pareva «non solo radicalmente sussidiario ma anche orientato a sostenere l'ampiezza dei settori di intervento del privato sociale», così da far pensare al superamento del modello di welfare regionale a dominanza pubblica per l'adozione di un modello a marcata valorizzazione della pluralità dei soggetti privati nei settori di intervento delle politiche pubbliche in generale e di quelle sociali in particolare, S. Piazza, *Per una ricognizione delle declinazioni normative del principio di sussidiarietà*, cit., 965.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

mossa dalla Giunta regionale in vista della sua approvazione, a riprova della messa in atto di un effettivo percorso di partecipazione[65], che è posto altrettanto in risalto nella procedura relativa al livello zonale.

Nelle Marche è contemplata sia la partecipazione dei cittadini alle funzioni regionali, attraverso il metodo aperto di coordinamento (MAC), sia la consultazione dei diversi attori sociali da parte della Giunta, che si avvale altresì di apposite Consulte (artt. 11, 12) ma non è formalmente previsto il loro intervento nella redazione del Piano, approvato dal Consiglio su proposta della Giunta (art. 13).

Anche in Molise il Piano è approvato dal Consiglio su proposta della Giunta, la quale deve aver previamente attuato «le procedure di concertazione previste dalla presente legge» (art. 26). Un'ampia partecipazione all'origine della sua formazione è rivendicata infine nell'ultimo piano abruzzese.

Fra le Regioni in cui la programmazione è unificata, la Toscana prevede che il Piano sanitario e sociale integrato sia adottato dal Consiglio, su proposta della Giunta, «formulata previo parere della Conferenza regionale dei Sindaci» (l.r. 40/2005, art. 18). In generale, sia la l.r. 40/2005, sia la l.r. 41/2005 esprimono la necessità dell'adozione di strumenti di partecipazione anche permanente per coinvolgere gli enti locali e di forme di consultazione con gli utenti e i soggetti del Terzo settore[66].

In Veneto la l.r. 23/2012, con cui si adotta il Piano stesso, ne affida l'approvazione al Consiglio, su proposta della Giunta (art. 8bis).

In Basilicata la Giunta sottopone il Piano al Consiglio regionale, sentito il parere della Consulta permanente per la programmazione sociale e sanitaria (art. 15); anche sulla proposta di piano adottato a livello intercomunale è prevista l'attivazione di tavoli di concertazione istituzionale e sociale, un'istruttoria pubblica di consultazione e coprogrammazione, indetta dalla Conferenza Istituzionale dell'Ambito Socio-Territoriale, alla quale partecipano i soggetti pubblici e sociali contemplati dalla legge stessa, «nonché le amministrazioni interessate,

[65] *Rapporto sulle osservazioni al nuovo Piano Sociale regionale*, che costituisce l'allegato 1 al Piano 2017-2019, cit.

[66] Nei primi anni dopo le riforme confermava il coinvolgimento dei soggetti della società civile nella determinazione, da parte dei pubblici poteri, dei contenuti delle politiche sociali regionali e quindi della definizione del modello di welfare, S. Piazza, *Per una ricognizione delle declinazioni normative del principio di sussidiarietà*, cit., 962 s.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

le organizzazioni sindacali, le formazioni del terzo settore e le associazioni delle famiglie e degli utenti» (art. 16).

La legge di sistema lombarda, dalla quale, come già detto, sono stati abrogati i riferimenti al Piano sociale regionale, nella versione originaria non conteneva indicazioni procedurali; in generale non si riscontra però un peso significativo nella programmazione per la partecipazione degli enti locali.

4. *La gestione dei servizi*

4.1. *L'individuazione degli ambiti territoriali e la gestione associata*

Dal punto di vista dell'erogazione delle prestazioni gli enti territoriali sono dovuti intervenire su diversi aspetti, tutti fondamentalmente legati fra loro: l'individuazione degli ambiti territoriali e, in stretta connessione con questi, le forme di collaborazione fra enti locali, fra enti locali e servizio sanitario e, infine, fra pubblico e privato.

Per quanto concerne l'identificazione degli ambiti territoriali, quasi sempre coincidenti con i distretti sanitari (v. § 4.2), le Regioni ne disciplinano in taluni casi gli organi di gestione, le relative strutture di coordinamento (es. l.r. Marche artt. 8-10) e incentivano l'esercizio associato volontario di compiti e funzioni[67].

A questo proposito, quasi tutte riconoscono dei contributi ai Comuni più piccoli che ricorrano a una delle forme associative previste dal d.lgs. 267/2000. La modalità di cui più frequentemente gli enti locali si avvalgono per esercitare congiuntamente le funzioni sono la convenzione e il consorzio; sulla scia del d.lgs. 502/1992 (art. 3, c. 3[68]), è prevista altresì la possibilità che i Comuni, singoli o associati, deleghino compiti e funzioni alle aziende sanitarie[69] o, in una sola ipotesi (relativa agli enti demograficamente più piccoli), a un'azienda pubblica di servizi alla persona con sede legale nel territorio ovvero, in sua assenza, a un'istituzione ex art. 114 t.u.e.l[70].

[67] L.r. Calabria, art. 11; l.r. Campania, art. 7; l.r. Piemonte, art. 9; l.r. Puglia, art. 7; l.r. Molise, artt. 32 e 33.

[68] D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*.

[69] L.r. Emilia-Romagna, art. 17; l.r. Piemonte, art. 9 (che, per alcuni servizi, prevede l'obbligo dello svolgimento in forma associata o da parte del Comune capoluogo di provincia o con delega alle ASL).

[70] L.r. Puglia, art. 6.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

In alcune Regioni (Puglia, Emilia-Romagna) i Comuni non subiscono particolari vincoli nella scelta, all'interno di ciascun ambito, della modalità di gestione in forma associata, che in altre è disciplinata più dettagliatamente dalla legge[71]. Così nelle Marche, ove è prevista la possibilità che la gestione dei servizi, affidata come di consueto a Comuni associati o a Comuni singoli il cui territorio coincida con quello dell'Ambito territoriale sociale, avvenga attraverso le ASP o le Unioni montane (art. 6). In Umbria sono istituite zone sociali che agiscono tramite il Comune capofila (art. 342). In Abruzzo il Piano sociale regionale incoraggia la gestione associata, prevista come una delle possibilità dall'art. 5 della legge di sistema, destinando una quota delle risorse statali al suo sostegno. Nelle leggi di Calabria e Piemonte viene espressa l'idea dell'equa distribuzione dei servizi sul territorio.

In Liguria gli Ambiti territoriali sociali identificano lo spazio in cui i Comuni limitrofi si associano o i Comuni maggiori si decentrano, per programmare e gestire in forma associata o decentrata l'organizzazione dei servizi sociali, mentre il distretto sociale costituisce la sede della programmazione, della gestione dei servizi sociali organizzativamente complessi o per i quali esso è la dimensione territoriale ottimale; i distretti sociali coincidono con i distretti sanitari, con i quali danno vita ai distretti sociosanitari[72].

4.2. *L'integrazione con i servizi sanitari*

Il primo elemento di integrazione con i servizi relativi alla tutela della salute si rinviene nella delimitazione delle aree di intervento, a proposito delle quali quasi tutte le Regioni, attenendosi a quanto disposto dalla l. 328/2000 (art. 8), si sono apprestate a far coincidere l'ambito territoriale sociale o il distretto sociale con il distretto sanitario, ovvero con più distretti sanitari compresi nel territorio di un'azienda sanitaria, secondo l'indicazione fornita dalla normativa statale[73].

[71] A. Pioggia, *Diritto sanitario*, cit., 159.

[72] L.r. Liguria artt. 6-10 e *Piano sociale 2013-2015*, cit., 9, 10.

[73] L. 328/2000 (art. 8, c. 3) e d.lgs. 147/2017, art. 23, c. 2; è tuttavia noto che il concetto di ambito territoriale è stato elaborato proprio in riferimento ai servizi sociosanitari – e su iniziativa di alcune Regioni - già negli anni Settanta; sulla sua successiva estensione ad altri settori v. L. Giani, *Organizzazione territoriale dei servizi sociali: il livello ottimale delle prestazioni*, in *federalismi*, 16/2016. L'ambito sociale

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Aspetti di integrazione sono poi previsti nelle diverse fasi di erogazione dei servizi e con particolare riferimento ad alcune categorie di prestazioni.

Per quanto concerne la fase iniziale, posto che la l. 328/2000 prescrive che in ogni ambito territoriale siano garantiti il segretariato sociale e il servizio sociale professionale (art. 22), l'accesso dei cittadini avviene attraverso strutture variamente denominate, che, nella valutazione della situazione di bisogno e nell'eventuale pianificazione del percorso assistenziale, seguono un approccio multiprofessionale, in collaborazione con il settore sanitario[74].

Diverse leggi dedicano un apposito articolo all'integrazione sociosanitaria, il cui contenuto non risulta omogeneo, andando dalla semplice espressione del favore della Regione verso il suo perseguimento, alla menzione di quelle aree di intervento, come la non autosufficienza, che inevitabilmente richiedono l'azione congiunta dei due servizi, arrivando a previsioni ancor più dettagliate[75].

Un ulteriore aspetto di integrazione si può ravvisare nel fatto che

territoriale coincide con il distretto sanitario in Abruzzo (Piano 2016-2018); Basilicata (art. 12), Calabria (art. 9), Puglia (art. 5, che pur prevede la possibilità che sia determinato un assetto diverso), con il distretto o con un suo multiplo in Piemonte (art. 8); analogamente in Campania, purché rientrante nella medesima ASL (art. 19); in Toscana, in linea con l'approccio integrativo sposato dalla Regione, sono le zone-distretto istituite ai fini delle funzioni sanitarie (alla cui legge si rinvia) a costituire l'ambito territoriale per lo svolgimento dei compiti di assistenza sociale (art. 33); gli ambiti territoriali sociali sono delimitati «in accordo con i distretti sanitari dell'Azienda sanitaria unica regionale (ASUR)» nelle Marche (art. 4); in Lazio i distretti sociosanitari sono individuati dalla Giunta, sentita la Conferenza locale per la sanità, in coerenza con l'articolazione dei distretti sanitari (art. 43); sulla Liguria v. quanto detto *supra*, nel testo.

[74] L'accesso al sistema avviene attraverso il segretariato sociale (l.r. Lombardia, artt. 6 e 11; l.r. Campania, art. 24, che menziona anche la Porta unica di accesso), il servizio sociale professionale (l.r. Calabria, art. 6), entrambi i sopracitati servizi (l.r. Marche, art. 2 e l.r. Puglia, artt. 47 e 59, in cui il segretariato può articolarsi in sportelli sociali sul territorio e, fra le altre funzioni, entrambi predispongono porte uniche di accesso), sportelli sociali attivati dai Comuni (l.r. Emilia-Romagna, art. 7), porte uniche d'accesso e uffici di cittadinanza (l.r. Molise, art. 7), punti unici di Accesso (PUA, l.r. Lazio, art. 52), uffici della cittadinanza (l.r. Umbria, art. 284), sportelli integrati sociosanitari (l.r. Liguria, art. 28), sportelli unici (l.r. Basilicata, art. 13).

[75] L.r. Abruzzo, art. 9; Emilia-Romagna, art. 10; Calabria, art. 10; Piemonte, art. 20; Puglia, art. 11; Liguria, art. 2; Molise, art. 43; Marche, art. 4; Lazio, art. 51; fra le Regioni in cui è maggiore l'integrazione l.r. Basilicata, art. 13; l'Umbria disciplina le prestazioni sociosanitarie (art. 281). La l.r. Toscana vi dedica un intero titolo, il IV (artt. 48-51), nel cui ambito sono contemplate anche talune specifiche politiche.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

alcune Regioni annoverano le ASL nell'elenco dei soggetti preposti all'erogazione dei servizi sociali. Fra queste il Piemonte, che le incarica di assicurare «le attività sanitarie a rilievo sociale e le prestazioni ad elevata integrazione sanitaria garantendone l'integrazione, su base distrettuale, con le attività sociali a rilievo sanitario di competenza dei comuni» (art. 7, art. 20); analogamente dispongono Basilicata (art. 11), Molise (art. 14), Lazio (art. 37) mentre prevede una struttura mista, l'unità locale sociosanitaria, il Veneto (art. 5)[76]. In Emilia-Romagna, ove da sempre le forme di raccordo fra Comuni e Aziende sanitarie[77] sono forti, è prevista la possibilità di delega dai primi alle seconde della gestione di attività o servizi socio-assistenziali. Dal 2010 è stata avviata con successo la diffusione, sul territorio, di Case della Salute, che offrono i servizi in forma integrata[78].

Oggetto di gestione integrata sono anche alcuni tipi di residenze.

Sulla scia di quanto disposto dalle leggi statali talvolta vengono previsti, organi misti preposti al coordinamento delle azioni delle due aree. Così avviene in Puglia, con una Commissione (art. 11), in Liguria (art. 15) e Molise (art. 28), con una Conferenza; in Emilia-Romagna la Conferenza sanitaria territoriale istituita nel 1994 è stata ridenominata Conferenza territoriale sociale e sanitaria (art. 11), analogamente è avvenuto – sia a livello regionale, sia a livello locale – in Lazio, ove tale assemblea è definita «portatrice degli interessi complessivi delle comunità locali in campo sociale, socio-sanitario e sanitario» (art. 54) e in cui è anche menzionata una Conferenza mista per la programmazione (art. 55). A livello locale in Campania è previsto un Coordinamento istituzionale d'ambito, con compiti di indirizzo, coordinamento, controllo (con composizione differenziata a seconda del fatto che si occupi solo del sociale o dell'integrazione sociosanitaria, art. 11); in Basilicata è infine contemplata la Consulta

[76] La più generale integrazione fra i due settori ha portato ad abrogare (con l.r. 23/2015) l'art. 14 della l.r. lombarda che disciplinava le competenze delle ASL.

[77] R. Balduzzi, *Cinque anni di legislazione sanitaria decentrata: varietà e coesione di un sistema nazional-regionale*, cit., 733 ss.

[78] Nel *Piano sociale e sanitario della Regione Emilia-Romagna 2017-2019* (in https://salute.regione.emilia-romagna.it/ssr/organizzazione/piano-sociale-e-sanitario) si legge che «Nelle Case della Salute la Regione ha individuato un modello per la promozione del lavoro interdisciplinare tra sociale e sanitario, cittadini e volontariato, visto che i bisogni delle persone non sono riconducibili ad uno specifico servizio o ad una specifica disciplina. Questa organizzazione è potenzialmente in grado di accogliere e supportare le espressioni di autoaffermazione dei cittadini in alleanza con il servizio sanitario».

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

permanente per la programmazione sociale e sanitaria, organo consultivo misto, che rappresenta autonomie locali, sanità e servizi sociali (art. 17).

Nel panorama delle Regioni che, con la delega alle aziende sanitarie, sposano un'integrazione di tipo funzionale, si distingue di nuovo l'esperienza della Toscana, la quale, conformemente alla sua tradizione, mira ad una unificazione anche di tipo organizzativo.

A questo proposito, la Regione è nota per aver inaugurato le c.d. "Società della salute", consorzi pubblici senza scopo di lucro costituiti da ASL e Comuni con il compito di provvedere alla programmazione degli interventi e alla cura della salute, valorizzando gli enti locali e il Terzo settore. Previste in via sperimentale nel piano sanitario regionale 2002-2004, implicitamente "autorizzate" dall'art. 36, c. 3 (oggi abrogato) della l.r. 41/2005 (che consentiva alla Regione nell'ambito di sperimentazioni gestionali di incentivare la costituzione di enti formalmente privati partecipati dagli enti locali e dalle aziende sanitarie, a cui i Comuni singoli o associati potevano delegare funzioni e compiti amministrativi di varia natura), le Società furono introdotte a regime nel 2008[79], in esito alla verifica dei risultati condotta dopo il primo periodo, che riconobbe loro di aver giocato un ruolo importante sia nell'avvio di un modello di programmazione integrata degli interventi, sia come strumento di esercizio associato delle funzioni[80].

Le numerose modifiche subite negli anni dalle leggi di sistema in materia sanitaria e sociale hanno interessato anche tali realtà cui la disciplina attuale consente di scegliere fra il proseguimento come Società della Salute o la stipula di una convenzione sociosanitaria fra tutti i Comuni o le Unioni della zona-distretto e l'Azienda Usl di riferimento[81]. Secondo un'autorevole opinione, però, il modello delle

[79] L.r. Toscana 10 novembre 2008, n. 60, *Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale)*.

[80] A. Maltoni, *I sistemi regionali integrati di interventi e servizi sociali*, cit., 892-894.

[81] Le principali modifiche sono state apportate alla l.r. 40/2005 dalle l.r. 29 luglio 2014, n. 44, *Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale)* e 28 dicembre 2015, n. 84, *Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005*; alla l.r. 41/2005 dalle l.r. 30 luglio 2014, n. 45, *Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale)* e 24 marzo 2015, n. 33, *Nuove disposizioni relative alle strutture per minori. Modifiche alla l.r. 41/2005*. Sulle società della salute l.r. Toscana 41/2005, art. 37 e l.r. Toscana 40/2005, art. 70bis.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Società della Salute, che si sarebbe dovuto basare sul coinvolgimento delle comunità locali, delle parti sociali e del Terzo settore nella individuazione dei bisogni e nella programmazione, non avrebbe trovato un adeguato seguito nella legislazione e nella prassi amministrativa, dal momento che tali Società, ove operanti, non avrebbero avviato quelle nuove modalità di partecipazione che ci si attendeva all'inizio[82].

Non molto dissimile da quello toscano è il sistema lombardo in cui si riscontra una netta centralità del servizio relativo alla salute, con l'assegnazione alle aziende sanitarie locali di funzioni socio-assistenziali e la sostanziale attrazione dell'assistenza nell'orbita della sanità, anche sotto il profilo programmatorio, gestionale e di erogazione delle prestazioni[83], a conferma di una tendenza affermatasi già negli anni precedenti[84].

4.3. *Le risorse finanziarie*

Un aspetto sempre fondamentale per il perseguimento dell'indirizzo politico, particolarmente delicato in materia di diritti sociali, è quello relativo alle risorse finanziarie.

Pur essendo a carico di Comuni e Regioni, il finanziamento si realizza grazie al contributo significativo dello Stato, da cui gli enti territoriali continuano a dipendere, anche a fronte della mancata attuazione del federalismo fiscale e della sensibile contrazione che le risorse destinate a tutto il comparto hanno subito negli anni seguenti la crisi economica del 2008. Molti interventi deliberati dalle Regioni si realizzano grazie ai finanziamenti che ricevono dal Centro, con particolare riferimento al Fondo Nazionale per le Politiche sociali. Il margine di manovra riconosciuto agli enti territoriali risulta ulteriormente ridotto dal fatto che le entrate dirette delle Regioni sono indirizzate tradizionalmente al finanziamento del settore sanitario e gli

[82] E. Rossi, *La partecipazione degli enti privati all'organizzazione dei servizi socio-sanitari in Toscana*, in *Istituz. Feder.*, 2016, 810, 831 s.

[83] F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, cit., 1090-1093.

[84] Oltre alla maggiore attenzione dedicata dai piani al fronte della sanità, si pensi in proposito alla l.r. 11 luglio 1997, n. 31, *Norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali*, che prevedeva un sistema di welfare socioassistenziale con ampie deleghe alle ASL e l'attrazione dei servizi sociali nelle prestazioni sanitarie.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

interventi assistenziali rimangono così dipendenti prevalentemente dai trasferimenti centrali[85]. A questo proposito può essere richiamata la prassi statale di istituire fondi nazionali vincolati, che, come si è visto precedentemente (v. § 1), la Corte costituzionale ha tentato di arginare.

Dal punto di vista dei contenuti normativi, le leggi regionali ribadiscono che la responsabilità del finanziamento è in capo ai Comuni, specificando che le risorse disponibili provengono da Comuni, Regioni, Stato e, talvolta, Unione europea o soggetti privati e menzionano la compartecipazione degli utenti (su cui v. § 6). In alcuni casi si precisa che le prestazioni sociosanitarie sono a carico del fondo sanitario regionale. Nella ripartizione di tale fondo (di cui si specificano le entrate) le leggi accennano talvolta alla necessità di soddisfare i livelli essenziali (Lazio, Molise, Umbria, che lo fa in modo più dettagliato) o si soffermano sulla destinazione dei finanziamenti (Emilia-Romagna, Liguria) ovvero sui fondi comunali (a questo proposito quella piemontese prevede dei criteri preferenziali; quelle campana, emiliana e umbra impongono ai Comuni la costituzione, rispettivamente, di un fondo unico di ambito, di un fondo sociale locale costituito da risorse pubbliche e private e di un Fondo sociale unico zonale). Più dettagliata è la disciplina posta dalla legge lombarda, da cui emerge sempre l'integrazione con il settore sanitario[86].

4.4. *La configurazione dei rapporti fra enti pubblici e soggetti privati*

La gestione dei rapporti fra enti pubblici e soggetti privati costi-

[85] V. *amplius* G. Costa, *L'Italia del patchwork: le politiche regionali per gli anziani*, in *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, a cura di Y. Kazepov, E. Barberis, Roma 2013, 120. Sulla devoluzione di risorse da parte dello Stato già negli anni Novanta G. Mor, *Il riordino della sanità nella crisi dello stato sociale e della Costituzione materiale*, in *Regioni*, 1994, 986, pur facendo più riferimento alla sanità, affermava che l'incardinamento dei servizi sociali nelle competenze regionali li rendeva uno dei settori più frequentemente oggetto di "tagli" nelle leggi finanziarie in quanto il Governo preferiva sacrificare ambiti dei quali non aveva la gestione diretta e non doveva quindi rispondere in prima persona.

[86] V. l.r. Lombardia, artt. 8, 22-25; Abruzzo, artt. 14-16; Basilicata, art. 27; Calabria, artt. 33-34; Campania, artt. 49-54; Emilia-Romagna, artt. 45-50; Lazio, artt. 64-65; Liguria, artt. 55-57; Marche, artt. 20, 27-28; Molise, artt. 41-42; Piemonte, artt. 35-38; Puglia, art. 15; Toscana, artt. 44-47 (che istituisce anche un fondo di solidarietà), Umbria, artt. 356-357, Veneto, artt. 14-16, che dispone il trasferimento delle risorse dai Comuni alle ULSS.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

tuisce un altro aspetto su cui si rilevano scelte non uniformi, frutto di applicazioni differenziate del principio di sussidiarietà orizzontale.

Nelle discipline regionali immediatamente successive alla riforma si erano delineati due macro-modelli di erogazione dei servizi di assistenza sociale. Nel primo i servizi sociali erano gestiti dai Comuni o in via diretta (attraverso la gestione in economia oppure l'affidamento diretto della gestione del servizio pubblico a enti od organismi strumentali dell'ente locale) o in via indiretta (cioè mediante affidamento nel rispetto di procedure concorsuali a soggetti privati e, talvolta, in via preferenziale a enti *non profit*); nel secondo modello si riscontrava una chiara distinzione di ruoli: all'ente comunale erano attribuite funzioni di programmazione, regolazione, vigilanza, mentre le prestazioni sociali potevano essere erogate soltanto da soggetti pubblici o privati accreditati[87].

Anche oggi la situazione non si presenta omogenea. In alcune realtà (fra cui Veneto, Piemonte e Lombardia) i servizi sono forniti da una molteplicità di soggetti, pubblici, privati e del Terzo settore (welfare mix strutturato). Quella lombarda, in particolare, risente dell'attrazione dell'assistenza nella sanità, con l'estensione alla prima delle regole di netta separazione applicate nella seconda fra soggetti pubblici, responsabili della programmazione, e soggetti erogatori di prestazioni, posti in regime di concorrenza e competizione. Ne conseguono l'aziendalizzazione delle forme di gestione dei servizi[88] e la delineazione di un modello di welfare territoriale ispirato ad un quasi mercato nella loro erogazione, che si fonda sul principio della libera scelta da parte del cittadino, nel quale si persegue un forte coinvolgimento di attori pubblici e privati[89] e il peso del Terzo settore, definito «un pilastro dell'assistenza», resta fondamentale[90].

Il ruolo del volontariato acquista particolare rilievo anche in altre Regioni (come la Basilicata) in cui «le prestazioni primarie e secon-

[87] A. Maltoni, *I sistemi regionali integrati di interventi e servizi sociali*, cit., 894-897.

[88] E. Vivaldi, *Assistenza sociale*, cit., 282.

[89] D. Mesa, *Garanzia Giovani e la trasformazione in atto nelle politiche giovanili*, in *Auton. loc. serv. soc.*, 2015, 230, che sul punto cita C. Gori.

[90] F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, cit., 1090. Nei primi anni dopo la riforma si rilevava tuttavia che ad eccezione della legge relativa alle politiche sulla famiglia (su cui v. § 8.1) il sistema pareva un «modello a dominanza pubblica», in cui poco emergeva la collaborazione della Regione con il volontariato, S. Piazza, *Per una ricognizione delle declinazioni normative del principio di sussidiarietà*, cit., 960.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

darie sono ritenute fondamentali ed essenziali per i processi di cura (welfare mix tendente al societario)». In altre realtà ancora (è il caso del Trentino Alto Adige, che in questo lavoro non viene preso in esame) convivono entrambi i modelli[91].

In Emilia-Romagna e Toscana si riscontra la presenza di una «governance a rete», «fondata su un rapporto consolidato tra i diversi livelli di governo regionale, che include sistematicamente gli attori privati nei processi di programmazione e realizzazione degli interventi»; una strada simile viene percorsa da Liguria e Umbria, in cui è però riservato un ruolo di maggiore centralità all'attore pubblico e di minore peso per i soggetti privati; Puglia[92] e Veneto tendono verso l'adozione di un modello a rete soprattutto nei processi di governance mentre i diversi attori sono inseriti in un sistema gerarchico.

Le Marche sembrano a loro volta propendere per un modello a rete ma con la permanenza di schemi di tipo gerarchico, soprattutto per quanto riguarda i trasferimenti economici e le forme di controllo[93]. Il piano sociale marchigiano di recente approvazione suddivide le Regioni italiane in tre modelli (con approccio «comunitario-mercantile», con approccio «social programmatorio» o con scarso livello di investimento nel sociale) e assegna alla Regione (che parrebbe collocata nel secondo) l'«obiettivo strategico di fondo di investire in un welfare territoriale pubblico centrato su un ruolo forte di Comuni e Regione dopo un decennio in cui la deriva verso una privatizzazione del welfare si è andata affermando in tutta Italia… Un welfare territoriale pubblico, inteso però in senso plurale e partecipato con la società civile, secondo modalità di co-programmazione e co-progettazione, ma a regìa prevalente pubblica»[94].

[91] F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, cit., 1093 ss.

[92] Riscontra il mancato attecchimento del principio di sussidiarietà orizzontale nell'esperienza pugliese, contrassegnata dall'assenza di spazi sostanziali di procedimentalizzazione che consentirebbero la condivisione delle decisioni, che rimangono così al vertice, lasciando alla iniziative private solo gli spazi non occupati da quelle pubbliche, V. Tondi della Mura, *La fatica della sussidiarietà orizzontale in Puglia: la legge n. 53/2017 sulla riorganizzazione delle RSA e il mancato adeguamento ai criteri di procedimentalizzazione del principio*, in *Regioni*, 2017, 1285 s.

[93] F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, cit., 1093-1095.

[94] Del modello "social-programmatorio" si dice che le Regioni che vi appartengono, emblematicamente Emilia-Romagna e Toscana, «hanno spinto per costruire un modello centrato lungo l'asse Comuni-Regione, favorendo e supportando il ruolo

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

In Toscana il legislatore ha inteso sia favorire il mondo del volontariato, diffuso capillarmente su tutto il territorio, riconoscendone la tradizionale importanza nella Regione, sia «attribuire alle istituzioni pubbliche non soltanto un ruolo forte di "regia" del sistema (con riguardo, in particolare, alle procedure di progettazione e programmazione dei servizi, come anche alla previsione di istituti quali l'autorizzazione e l'accreditamento), ma anche una loro rilevante partecipazione alla produzione ed erogazione dei sistemi di assistenza»[95]. Queste scelte ben ripropongono una delle caratteristiche proprie del modello toscano[96], che lo differenziano da altre realtà e soprattutto da quella lombarda, che, come già detto, vede la Regione assumere compiti di regolamentazione delle modalità di accesso ai servizi e lasciare gli utenti liberi di scegliere fra soggetti erogatori pubblici e privati, in concorrenza tra loro. La spaccatura fra la Lombardia e le altre Regioni è confermata dal raffronto delle disposizioni in materia

dei primi dentro un'ottica di coordinamento e cooperazione e lasciando, quindi, meno spazio a forme di competizione. Dentro questo modello, la Regione assume un forte ruolo programmatorio e di indirizzo, oltre che di supporto, dell'azione comunale».

[95] Per quanto riguarda l'erogazione delle prestazioni, la legge sembra distinguere fra l'affidamento dei servizi alla persona genericamente inteso e l'affidamento ai soggetti del Terzo settore (art. 19). Nel primo caso è prevista una procedura aperta e competitiva (che si svolge mediante un confronto tra più soggetti e più offerte, tenendo conto della qualità dell'offerta ed escludendo l'utilizzo del massimo ribasso), nel secondo si rinvia al D.P.C.M. 30 marzo 2001, *Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328* (che prevede una preselezione, da parte dei Comuni, dei soggetti da cui acquistare o a cui affidare l'erogazione dei servizi e impone di individuare il soggetto prescelto tra quelli preselezionati sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenendo conto di ulteriori elementi qualitativi e alle disposizioni regionali di attuazione), E. Rossi, *La partecipazione degli enti privati all'organizzazione dei servizi socio-sanitari in Toscana*, cit., 808, 829 s., che osserva però che l'alea d'incertezza che circonda la definizione di Terzo settore (art. 17) fa sì che la linea di confine fra le due procedure si risolva nella natura *profit* ovvero *non profit* dell'ente privato in questione.

[96] C. Redi, *Salute, assistenza sociale, benessere delle persone*, cit., 308, che rinviene l'introduzione di tale approccio nella l.r. 2 settembre 1992, n. 42, *Esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale*. Ancora secondo E. Rossi, *La partecipazione degli enti privati all'organizzazione dei servizi socio-sanitari in Toscana*, cit., 831 ss., nella stessa Toscana la misura dell'integrazione fra pubblico e privato varierebbe fra il settore sanitario, in cui l'intervento pubblico è «più consistente, e quello privato più limitato ed anche più "regolato" dalla disciplina pubblica» e quello sociale, in cui ai soggetti del Terzo settore è lasciata maggiore discrezionalità nella scelta degli obiettivi e delle modalità con cui raggiungerli.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

di accreditamento, che nella prima consacrano i già citati principi della concorrenza fra erogatori e della libera scelta degli utenti, nelle altre vedono l'accreditamento accompagnato da accordi con le amministrazioni volti a definire aspetti come la tipologia delle prestazioni o le tariffe[97].

Il recente Codice del Terzo settore (su cui v. § 5.1) è peraltro intervenuto nel senso di favorire un'ulteriore interazione fra pubblico e privato, prevedendo il coinvolgimento attivo del Terzo settore attraverso la co-programmazione, la co-progettazione e l'accreditamento (art. 55)[98]. A proposito della seconda, gli Enti locali sono quindi tenuti a progettare, sulla base dei bisogni sociali, «nuove modalità di intervento e di azione, che non trovano una precisa collocazione all'interno del "nomenclatore" classico dei servizi sociali e socio-sanitari», operando in sinergia con i soggetti del privato sociale sin dalla fase della progettazione[99].

Per quanto concerne gli enti a scopo di lucro, le leggi tendono, salvo qualche eccezione, a riconoscere invece la possibilità di partecipare alla fase dell'erogazione, ma non a quella della programmazione[100].

4.5. *Le previsioni normative sul principio di sussidiarietà orizzontale*

La trattazione dei caratteri delle relazioni fra sistema pubblico e

[97] A. Pioggia, *Servizi sanitari*, cit., 170, che osserva come in queste ipotesi la scelta dell'ente cui rivolgersi sia compiuta più frequentemente dal Comune che dagli interessati.

[98] Sulla portata innovativa di tale disposizione v. *amplius* L. Gori, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *federalismi*, 14/2020, 186-195.

[99] A. Santuari, *Le cooperative sociali e lo svolgimento di attività di interesse generale tra riforma del Terzo settore e normativa regionale: il ruolo della regolazione pubblica*, in *Istituz. Feder.*, 2019, 190. Il successivo art. 56, che prevede la possibilità che le amministrazioni pubbliche sottoscrivano con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale «convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato», riflette, secondo A. Albanese, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, in *Munus*, 1/2019, 151 ss., i principi elaborati nell'ordinamento europeo.

[100] L.r. Campania, artt. 18 e 18bis; l.r. Emilia-Romagna, art. 21; l.r. Puglia, art. 21. La l.r. Marche all'art. 17 afferma invece che «I servizi possono essere progettati, organizzati e gestiti sia da enti pubblici che da soggetti privati» (senza specificare l'assenza di finalità lucrativa); l.r. Umbria, art. 286, c. 2 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

soggetti privati chiama in causa quel principio di sussidiarietà orizzontale che, introdotto nel testo costituzionale a partire dalla revisione del 2001 (art. 118, c. 4), è divenuto anche oggetto di specifiche leggi regionali, oltre a essere richiamato in quelle di sistema[101].

Le leggi espressamente dedicate all'attuazione dell'art. 118, c. 4 presentano un impianto simile, in cui all'enunciazione dei principi generali seguono l'elencazione dei soggetti della sussidiarietà (i cittadini, singoli o associati, le famiglie, le imprese, gli enti del Terzo settore), delle attività di interesse generale (alla cui definizione in Campania e Liguria si antepone l'inciso «soprattutto a causa dell'inerzia delle istituzioni rappresentative»), la promozione di forme di coinvolgimento (in Basilicata ad esempio è prevista la convocazione di un'Assemblea ogni tre anni), la possibilità per gli enti pubblici di finanziare le iniziative previste (Basilicata, Liguria) o il dovere della Regione di favorirle, anche con sgravi fiscali (Piemonte, Umbria)[102].

In Basilicata, Calabria, Campania e Liguria (art. 1) è posta una disposizione a tutela dell'«autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, e i diritti da essi acquisiti», che non può essere lesa dalle iniziative legislative del Consiglio regionale.

In Piemonte la legge è intitolata, come in Liguria, alla promozione della cittadinanza umanitaria attiva (con la quale s'intende «l'effettiva partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle politiche di

[101] V. ad esempio le l.r. Piemonte, art. 3, Emilia-Romagna, art. 2, Calabria, art. 4, Umbria, art. 263 (fra i principi) che lo riprende all'art. 286, c. 1 (a proposito delle funzioni del Comune); l.r. Lombardia, art. 20. Sull'applicazione del principio ai diritti sociali G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 26 ss.

[102] L.r. Basilicata 26 settembre 2016, n. 20, *Attuazione art. 118, comma 4, della Costituzione*; l.r. Calabria 28 giugno 2012, n. 29, *Attuazione del comma 4 dell'articolo 118 della Costituzione sulla sussidiarietà orizzontale*; l.r. Campania 1 luglio 2011, n. 12, *Autorizzazione del comma 4 dell'articolo 118 della Costituzione sulla sussidiarietà orizzontale*; l.r. Liguria 7 aprile 2015, n. 13, *Attuazione dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione: norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva*; l.r. Piemonte 16 maggio 2016, n. 10, *Attuazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione: norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva*; l.r. Umbria 4 dicembre 2006, n. 16, *Disciplina dei rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di Comuni, Province, Regione, altri Enti Locali e Autonomie funzionali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione*. Sull'applicazione del principio nel Lazio v. M. Mengozzi, *Le funzioni amministrative*, sez. I, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, a cura di M. Ruotolo, G. Serges, Torino 2012, 191.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

governo della cosa pubblica, nonché una proficua collaborazione fra cittadini e pubblica amministrazione per una organizzazione solidale della comunità», art. 2), viene menzionato anche il principio di leale collaborazione e si riscontra una parziale difformità nei contenuti, che fra le altre leggi sono invece molto vicini.

Complessivamente, si tratta però di provvedimenti dal carattere piuttosto astratto, a cui non sempre è seguita un'effettiva attuazione: in riferimento alla Campania ne viene ad esempio constatato lo «scarso impatto in termini di introduzione di modalità operative e collaborative nuove»[103]. In Liguria, invece, già prima dell'approvazione della legge si riscontrava un forte coinvolgimento dei soggetti sociali, che oltrepassava la sussidiarietà orizzontale, nell'intento di realizzare «un modello sussidiario "forte"», oltre che di promuovere un pluralismo di apparati, con la «mobilitazione dall'alto», da parte del legislatore, dei soggetti del Terzo settore[104]. Il principio viene peraltro chiamato in causa anche nel testo unico loro dedicato (v. § 5.2), ov'è menzionata la stipula di «patti di sussidiarietà» fra i soggetti pubblici, incluse le ASL, e i privati (artt. 28-31).

In Piemonte una particolare forma di valorizzazione della sussidiarietà orizzontale ma, su più ampia scala, anche della stessa autonomia[105], viene ravvisata nell'iniziativa intrapresa negli ultimi anni dalla Regione nell'ambito delle opportunità offerte dal Fondo Sociale europeo e dal Fondo europeo di sviluppo regionale, denominata *We-Care - Welfare Cantiere Regionale*[106]. Tale strategia punta all'affermazione di una concezione innovativa dei servizi sociali, che veda la partecipazione dei soggetti del mondo economico nella gestione degli stessi, nel tentativo di rafforzare il legame fra politiche economiche e politiche sociali e di coinvolgere nel perseguimento del bene comune tutte le realtà operanti sul territorio (pubbliche amministrazioni, soggetti dell'economia e della società civile), in attuazione di una sussidiarietà che viene così definita "circolare"[107].

[103] E. Innocenti, E. Vivaldi, *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, in *Regioni*, 2014, 1182.

[104] S. Piazza, *Per una ricognizione delle declinazioni normative del principio di sussidiarietà*, cit., 960 s.

[105] C. Buzzacchi, *Coesione,* welfare *innovativo e risorse europee: la politica sociale della Regione Piemonte*, in *Diritti regionali*, 3/2018, 26.

[106] D.G.R. 22 maggio 2017, n. 22-5076; Position Paper *Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea*, settembre 2016, in www.regionepiemonte.it.

[107] POR Piemonte FSE, *Decisione di esecuzione della Commissione del 12 di-*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

In altre Regioni la sussidiarietà orizzontale è menzionata incidentalmente a proposito di ambiti affini. In Lombardia la legge che si occupa dei tempi delle città ai fini di favorire le pari opportunità fra i sessi e conciliare i tempi di vita e di lavoro prevede che le relative azioni debbano essere regolate da piani territoriali nella cui formazione vengano coinvolti, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale, tutti i soggetti che hanno un ruolo rilevante in materia; in Veneto è la recente legge istitutiva del controllo di vicinato, volta a «sostenere processi di partecipazione alle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza urbana ed integrata, [di] incrementare i livelli di consapevolezza dei cittadini circa le problematiche del territorio e [di] favorire la coesione sociale e solidale», a inquadrarne le forme associative nel contesto dell'art. 118, c. 4, Cost.; in Molise il sostegno, anche materiale, alla sussidiarietà orizzontale e agli enti attraverso cui prende vita, sino ad allora relegati a un ruolo marginale, è stato espresso dalla legge finanziaria 2007; in Abruzzo la legge europea riconduce a tale principio il sostegno al mercato del lavoro, la centralità della persona e il benessere sociale[108].

Un risvolto "applicativo" del principio di sussidiarietà orizzontale è proposto dalla recente legge laziale che vi ricollega «l'amministra-

cembre 2014 che approva determinati elementi del programma operativo «Regione Piemonte - Programma Operativo Fondo Sociale Europeo 2014-2020» per il sostegno del Fondo sociale europeo nell'ambito dell'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» per la regione Piemonte in Italia, C(2014) 9914; POR Piemonte FESR, C (2017) 6892 e, *amplius*, C. Buzzacchi, *Coesione,* welfare *innovativo e risorse europee: la politica sociale della Regione Piemonte*, cit., 17 ss. L'attributo "circolare" compare anche nei POR di altre Regioni ma l'utilizzo che ne fa quello piemontese viene ritenuto particolarmente originale. Più in generale, il progetto sabaudo, «al di là dell'entità delle misure previste e delle risorse utilizzabili,… colpisce per lo sforzo concettuale che incorpora: i principi ispiratori della strategia attestano un'elaborazione specifica che va ben oltre gli aspetti tecnici delle misure ed è capace di proporre categorie inesplorate e potenzialmente innovatrici per rifondare in maniera meditata l'azione pubblica», C. Buzzacchi, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *Diritti regionali*, 1/2018, 511.

[108] L.r. Lombardia 28 ottobre 2004, n. 28, *Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città*, art. 3; l.r. Veneto 8 agosto 2019, n. 34, *Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità* (su cui il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale, tuttora pendente); l.r. Molise 9 maggio 2007, n. 14, *Legge finanziaria regionale 2007*, art. 1, c. 16; l.r. Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea…*, art. 17.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

zione condivisa dei beni comuni, mediante forme di collaborazione tra l'amministrazione regionale e gli enti locali e i cittadini attivi, finalizzate alla cura, alla rigenerazione e alla gestione condivisa degli stessi»[109].

In sintonia con la spinta alla partecipazione che la caratterizza, in Toscana è stata istituita sin dal 2007 una Conferenza permanente delle autonomie sociali, la cui disciplina è stata successivamente modificata nel 2011 e nel 2014. Tale ultimo intervento ha confermato l'insediamento, presso il Consiglio regionale, della Conferenza, «organismo espressivo della sussidiarietà sociale nella Regione», composta da rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e culturale, delle associazioni di volontariato, del comitato regionale dei consumatori e degli utenti, delle cooperative sociali, delle associazioni dei disabili, nominati dal Consiglio regionale fra una rosa di candidati. Essa ha il compito di indirizzare proposte, eseguire studi e ricerche, esprimere il parere obbligatorio sugli atti relativi alla programmazione, svolgere verifiche sugli esiti delle politiche regionali, organizzare la Conferenza annuale sullo stato delle autonomie sociali nella Regione[110].

Un ulteriore filone normativo, pur non esclusivamente incentrato sull'assistenza sociale, che si può ricondurre alla tematica in oggetto è quello che promuove la partecipazione della popolazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Anche a questo proposito una delle prime Regioni a intervenire è stata la Toscana (la cui legge tuttavia non menziona espressamente il principio di sussidiarietà orizzontale), seguita, per citare solo alcuni esempi, dall'Emilia-Romagna e, di recente, dalla Puglia (i cui testi vi fanno invece riferimento)[111].

[109] L.r. Lazio 26 giugno 2019, n. 10, *Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni*.

[110] L.r. Toscana 15 aprile 2014, n. 21, *Disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali. Abrogazione della l.r. 20/2007*, art. 1.

[111] L.r. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, successivamente abrogata e l.r. Toscana 2 agosto 2013, n. 46, *Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, sui cui contenuti v. V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Osservatorio AIC*, 2013. Per l'Emilia-Romagna l.r. 9 febbraio 2010, n. 3, *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, successivamente abrogata e l.r. 22 ottobre 2018, n. 15, *Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3*; per la Puglia l.r. 13 luglio 2017, n. 28, *Legge sulla partecipazione*. Individua l'aspetto pregevole di tali interventi nel tentativo di ravvi-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

5. *I soggetti del Terzo settore*

5.1. *I soggetti del Terzo settore nella legislazione statale*

Come è emerso dai paragrafi precedenti, un ruolo fondamentale nella gestione dei servizi sociali spetta ai soggetti del Terzo settore, cioè a quei soggetti costituenti il c.d. privato sociale che da sempre si adoperano, a vario titolo, per venire incontro ai bisogni "sociali" delle popolazioni e che più di altri faticano a essere imbrigliati in una definizione.

In Italia il processo di istituzionalizzazione dei soggetti del Terzo settore ha visto una svolta decisiva negli anni Novanta. Successivamente, soprattutto in seguito all'introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale, il loro coinvolgimento da parte delle pubbliche amministrazioni, principalmente locali, è risultato crescente non solo sotto il profilo dell'offerta dei servizi, ma anche nell'ambito dell'attività di programmazione, progettazione e gestione degli interventi[112], tanto che, come già detto, oggi si utilizza l'espressione *welfare mix*[113] e si constata l'impatto significativo di questo mondo sul più generale contesto socio-economico[114].

cinare sistema politico e società civile M. Troisi, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in federalismi, 7/2018.

[112] L. Gori, *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, in *Politiche Sociali*, 2019, 327; E. Castorina, *Le formazioni sociali del Terzo settore*, in *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, a cura di A. Ciancio, Torino 2020, 277, che vede corrispondere al crescente coinvolgimento dei soggetti del Terzo settore un arretramento delle istituzioni pubbliche.

[113] M. Anconelli, P. Michiara, T. Saruis, *Un lungo travaglio istituzionale: sussidiarietà e dimensione territoriale del welfare*, in *Auton. loc. serv. soc.*, 2018, 8, che definiscono «complesso» il nostro welfare mix, come disegnato dalla «redistribuzione delle competenze istituzionali col potenziamento dei livelli locali e la partecipazione alla programmazione, progettazione e implementazione del welfare delle più varie e diverse organizzazioni di mercato profit e del Terzo settore», denunciandone i rischi di frammentazione, farraginosità, inefficacia ed inefficienza. Rileva, in particolare, i fenomeni negativi della «progressiva perdita di *know-how* interno all'amministrazione, sia rispetto alla conoscenza dei bisogni sia rispetto alle modalità di intervento e alle relative competenze» e del depotenziamento del ruolo di coordinamento di Comuni e Regioni dovuto al coinvolgimento di più soggetti nella condivisione delle responsabilità E. Costantini, *L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra Enti locali e Terzo settore*, in *Auton. loc. serv. soc.*, 2017, 67.

[114] A questo proposito, a commento dei dati forniti dall'ISTAT per gli anni 2001

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Per quanto concerne le indicazioni statali, prendendo in considerazione solo gli interventi di carattere generale (cioè non dedicati alle singole tipologie di enti) dell'ultimo ventennio, occorre richiamare innanzitutto la già citata l. 328/2000, che assegna alle Regioni l'adozione di «specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona», nonché la disciplina delle «modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi» (art. 5), oltre alla «definizione, sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato, dei criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture e dei servizi a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 4 e 5» (art. 8).

Più di recente in materia sono intervenuti la l. 106/2016 e, in sua attuazione, il d.lgs. 117/2017[115], il cui principale merito consiste nell'aver tentato di inserire sistematicità e ordine in un mondo caratterizzato da una stratificazione di leggi settoriali e da una forte disomogeneità territoriale. Le novità più rilevanti consistono nell'aver fornito una definizione di "ente del Terzo settore", con l'indicazione di quali realtà vi si possono ricondurre e di quali ne sono invece escluse, degli obblighi cui tali enti sono tenuti – fra cui l'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore (istituito presso il Mi-

e 2011, E. Pavolini, *Il terzo settore in Italia fra disegni di riforma e caratteristiche del fenomeno*, in *Politiche Sociali*, 2014, 487, rileva come il Terzo settore abbia comportato l'incremento delle opportunità lavorative per le donne; il coinvolgimento, attraverso il volontariato, di molti giovani e uno sbocco anche per qualifiche professionali medio alte. Sulla distribuzione dei soggetti *non profit* fra i diversi comparti dell'assistenza sociale G. Natoli, M. Santanicchia, A. Turchini, *Terzo settore e servizi sociali: evidenze empiriche alla luce (incerta) della riforma*, in *Politiche Sociali*, 2019, 246 ss.

[115] L. 6 giugno 2016, n. 106, *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*, in attuazione della quale sono stati adottati i d.lgs. 6 marzo 2017, n. 40, *Istituzione e disciplina del servizio civile universale* (su cui v. *infra*, § 5.8); 3 luglio 2017, n. 111, *Disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche…*; 3 luglio 2017, n. 112, *Revisione della disciplina in materia di impresa sociale…*; 3 luglio 2017, n. 117, *Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*. Per un primo commento alla legge v, *ex plurimis*, M. Campedelli, *La riforma del Terzo settore*, in *Politiche Sociali*, 2016, 503 ss.; sul Codice del Terzo settore S. Benvenuti, *Finalmente una disciplina organica del Terzo settore: dalla legge delega n. 106 del 2016 ai decreti legislativi di attuazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017, si sofferma in particolare sul rapporto fra i principi, talora vaghi, contenuti nella delega e il loro sviluppo nel testo del decreto.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

nistero delle Politiche sociali ma gestito a livello regionale) – e la specificazione di quali attività si possano considerare "di interesse generale"[116].

Coloro che auspicavano una normativa statale più capillare e "uniformante" intravvedono, fra le maglie del decreto, una serie di ambiti in cui potrà continuare a espletarsi con una certa libertà la discrezionalità del legislatore regionale, come la previsione di forme di interazione fra questi e le pubbliche amministrazioni, individuando come particolarmente problematica la compartecipazione alla gestione del registro unico (d.lgs. 117/2017, art. 55)[117].

Coloro che speravano in una maggiore autonomia delle Regioni deplorano invece alcune delle soluzioni elaborate dalla nuova normativa, soprattutto dal punto di vista delle scelte istituzionali e finanziarie. A questo proposito, anche sul fronte regionale il decreto non ha ottenuto un'accoglienza calorosa: è stato infatti impugnato da Lombardia e Veneto nella parte in cui, affidando a un Organismo nazionale (fondazione con personalità giuridica di diritto privato), il compito di esercitare funzioni di indirizzo e di controllo sui Centri di servizio per il volontariato (oltre che importanti prerogative sui profili di carattere finanziario), era ritenuto lesivo delle loro competenze, in violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, c. 3 e 4, 118, 120 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Pur affermando che, nell'attuazione della delega, la scelta del legislatore statale era stata «caratterizzata da una impostazione più accentrata di altre parimenti possibili», la Consulta ha fatto salve le disposizioni statali, operando una distinzione fra le attività riconduci-

[116] A fronte della difficoltà di delimitare tale area, P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, Bologna 2018, 64 s., ritengono apprezzabile il tentativo della legge delega di attribuire una definizione legale al Terzo settore, «altrimenti soggetta a un'interpretazione variabile e incerta». Analogamente, secondo M. Lori, N. Zamaro, *Il profilo sfocato del Terzo settore italiano*, in *Politiche Sociali*, 2019, 226, il d.lgs. 117/2017 segna una svolta importante in quanto porta ad avere un «diritto del Terzo settore», prima giuridicamente irrilevante, che sostituisce o affianca il «diritto degli enti del terzo settore». Pone però in dubbio l'idoneità delle disposizioni del d.lgs. 117/2017 a operare un'effettiva sistematizzazione di una realtà davvero cangiante, con particolare riferimento alla definizione di attività di interesse generale, G. Moro, *Tra forme e attività. Un'analisi critica della cultura politica e amministrativa della riforma del Terzo settore*, in *Politiche Sociali*, 2/2019, 207 ss.

[117] L. Gori, *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, cit., 322 ss., che individua la presenza regionale anche in relazione all'adozione di misure promozionali fra quelle prefigurate dal Codice.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

bili al Terzo settore e l'organizzazione preposta all'indirizzo e al controllo dello stesso. In particolare, le prime non rappresenterebbero una materia a sé stante ed unitaria, potendo via via ricadere in diversi ambiti, di competenza statale o regionale. Il secondo, definito dalla normativa quale fondazione di diritto privato e destinato a vigilare su enti dalla natura a loro volta privatistica, ricadrebbe nella materia «ordinamento civile», giustificando così l'intervento esclusivo dello Stato.

A cadere, per lesione del principio di leale collaborazione, è quindi soltanto la disposizione dell'art. 72, c. 3, nella parte in cui non prevede che l'atto di indirizzo con cui sono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili sul Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale nel Terzo Settore sia approvato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni[118].

Sulla pronuncia non hanno mancato di appuntarsi le critiche di chi, reputando problematico separare gli ambiti materiali in cui operano i soggetti *non profit* dalla organizzazione nazionale che soprassiede agli enti territoriali preposti al loro controllo – presentando i due livelli inevitabili connessioni – ritiene che il provvedimento statale e la soluzione elaborata dalla Corte sortiscano ancora una volta l'effetto di escludere irragionevolmente le Regioni dalla *governance* del sistema[119]. Più in generale, si sottolinea come la sent. 185 segni

[118] Corte cost. sent. 185/2018. Le censure si sono appuntate, in particolare, sugli artt. 61, c. 2; 62, c. 7; 64; 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'art. 73 del d.lgs. 117/2017. Mette in luce come l'impugnazione abbia riguardato solo due aspetti marginali della riforma e che la stessa Corte si sia limitata all'esame degli stessi, senza lasciar trapelare un giudizio sull'impianto della nuova normativa, E. Rossi, *La riforma del Terzo settore per la prima volta davanti alla Corte*, in *Giur. cost.*, 2018, 2067 ss.

[119] L. Violini, *I dilemmi irrisolti delle politiche di contrasto alla povertà. Solo centralismo?*, in *Regioni*, 2018, 370, la quale riflette sul fatto che la qualificazione di un ente come pubblicistica o privatistica non possa dipendere solo dalla definizione normativa dello stesso. Sulla stessa linea è S. De Götzen, *Inconvenienti del sistema centralizzato, parte pubblicistico e parte privatistico, di vigilanza indirizzo e promozione del Terzo* settore, in *Regioni*, 2019, 223 ss., che rileva come a essere menomate siano non solo le prerogative regionali, ma anche quelle del Terzo settore. Sottolinea invece il fatto che, in sintonia con le linee guida impresse dalla legge delega, questo sia considerato dal Giudice delle Leggi non come una semplice materia, ma «quale "dimensione" patrimonio della società civile», così rafforzandone l'autonomia e l'apporto originale, A. Santuari, *La Riforma del Terzo settore tra competenze statali ed autonomie regionali*, in *www.aiccon.it*, 2018.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

l'inizio di un filone giurisprudenziale che sarà chiamato a pronunciarsi con maggiore frequenza sul Terzo settore[120]. Uno dei momenti salienti di tale filone è rappresentato dalla recente sent. 131/2020 in cui la Consulta coglie l'occasione per reinquadrare nelle categorie costituzionali alcuni aspetti della disciplina[121].

Qualora i progetti di differenziazione regionale ex art. 116, c. 3, Cost. presentati nello scorso biennio dovessero andare in porto, nelle Regioni interessate si porrebbero non pochi problemi su quali parti del nuovo Codice ritenere ancora applicabili, in quanto espressione di competenza statale esclusiva, e quali considerare invece derogabili dalla normativa regionale, ma tale scenario pare essersi per ora nuovamente diradato[122].

5.2. *I soggetti del Terzo settore nelle leggi di sistema regionali*

Il fronte regionale si è mostrato a sua volta molto attivo nella regolamentazione del Terzo settore, come provano le numerose leggi che, soprattutto negli anni successivi alla riforma costituzionale, sono andate a disciplinarne il ruolo, prefiggendosi talvolta fini di razionalizzazione del sistema oltre che di miglioramento delle forme di raccordo con le istituzioni[123]. La legislazione regionale si è fatta porta-

[120] L. Gori, *Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionale. Nota a C. cost. n. 185 del* 2018, in *Regioni*, 2019, 211.

[121] La sentenza in esame dichiara infondata la questione avente ad oggetto le disposizioni della legge umbra sulle cooperative di comunità (v. § 5.5) che prevede il coinvolgimento di tali enti nell'attività di co-programmazione e co-progettazione prevista dall'art. 5 del Codice, circoscrivendo tale prerogativa alle cooperative che siano anche enti del Terzo settore. La portata innovativa della pronuncia viene ravvisata da E. Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 3/2020, 58 ss., nel fatto che essa si preoccupa di collegare il metodo collaborativo di cui al sopracitato art. 55 del Codice ai principi costituzionali, considerandolo espressione del principio di sussidiarietà orizzontale; di ritenere superata l'idea che il perseguimento degli interessi generali sia da riservare alle amministrazioni pubbliche, aprendo spazi all'amministrazione condivisa con i soggetti del Terzo settore; di considerare tale settore come vera e propria categoria costituzionale.

[122] Sul punto v. *amplius* L. Brunetti, I *possibili effetti dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. sulla disciplina del "terzo settore" (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117). Quale destino per la legislazione statale?*, in *Diritti regionali*, 3/2019.

[123] E. Innocenti, E. Vivaldi, *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, cit., 1184. In seguito alla dichiarazione di il-

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

trice di scelte differenziate, così come differenziata è la distribuzione degli enti sul territorio nazionale[124].

Dal punto di vista della tecnica normativa, tutte le Regioni si soffermano sul Terzo settore nella legge di sistema, dedicandovi almeno una disposizione di carattere generale, inserendolo quasi sempre fra gli attori dei servizi, fornendone una, pur sommaria, definizione ed elencando la tipologia di organizzazioni che ne fanno parte, che possono variare marginalmente da Regione a Regione; tutte intervengono in tema di autorizzazione, accreditamento e affidamento. Alcune leggi riservano poi disposizioni specifiche ai singoli enti del Terzo settore, che in altre Regioni sono invece oggetto di apposite leggi[125].

Quasi ovunque in capo alla Regione e/o ai Comuni è posto l'obbligo di promuovere e valorizzare tali enti[126], dei quali in alcune re-

legittimità costituzionale dell'art. 113bis TUEL (Corte cost. sent. 272/2004) la disciplina delle forme di gestione dei servizi sociali locali privi di rilevanza economica è di competenza delle Regioni. Se queste non provvedono, è facoltà di ogni ente locale individuare le forme per la gestione di un determinato servizio, inclusa, come già visto, la possibilità di delega alle ASL per quelli socio-assistenziali, S. de Götzen, *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 2008, 329 s.

[124] Secondo i dati riportati da E. Castorina, *I servizi sociali del nuovo "Welfare partecipativo": le Regioni e il coordinamento unitario del Governo*, in *Non profit*, 23/2015, 6, le associazioni *non profit* sono più concentrate nel Nord del Paese (a Nord-Est ce ne sono 64,9 ogni 10.000 abitanti, al Centro 55,8, a Nord-Ovest 52,6, nelle isole 44,4, al Sud 35,7). Differenziate sono anche le vicende di questi enti sul territorio nazionale, che vede il Sud più in difficoltà nel garantire la sopravvivenza dei soggetti nuovi, che al Nord vanno solitamente incontro a un destino più duraturo, M. Lori, E. Pavolini, *Cambiamenti organizzativi e ruolo societario delle organizzazioni di Terzo settore*, in *Politiche Sociali*, 2016, 46.

[125] La l.r. Campania ad esempio divide il Titolo II, «I soggetti del sistema integrato», in due capi riservando il primo ai soggetti pubblici, in cui annovera le competenze degli enti territoriali, il secondo agli «altri soggetti del territorio», in cui prende in esame i soggetti del Terzo settore (fornendone una definizione e l'obbligo, venuto meno in seguito a una modifica del 2017, di iscriversi a un Albo regionale), cioè le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, le cooperative sociali, le IPAB e le ASP, altri soggetti della solidarietà locale e altri soggetti privati.

[126] L.r. Calabria, art. 14, che affida la definizione di molti aspetti a un successivo atto di indirizzo, procedendo però all'elenco dei requisiti che i Comuni devono considerare ai fini della selezione degli enti a cui affidare i servizi; l.r. Campania, art. 13; l.r. Molise, art. 16; l.r. Puglia, art. 19; l.r. Toscana, art. 17, in cui si ribadisce il concorso del Terzo settore alla programmazione e a volte alla progettazione (v. § 4.4 e *infra* nel testo); l.r. Lazio, art. 39, in cui si specifica che la Regione ne promuove la partecipazione attiva nelle fasi di programmazione e realizzazione e si avvarrà dei loro Osservatori.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

altà sono previsti anche organismi rappresentativi così come la loro partecipazione ad organi misti, gestiti dalla Regione.

Fra i primi rileva innanzitutto il Forum del Terzo settore[127]. Presente in tutte le Regioni sin dagli anni Novanta, come articolazione del Forum del Terzo settore istituito a livello nazionale, esso viene contemplato dalle l.r. di Marche (artt. 11), Basilicata, ov'è definito organo di concertazione fra gli enti organizzati e le associazioni dei cittadini (art. 14), Umbria (che istituisce il Forum regionale del welfare, rinviando a un atto della Giunta la determinazione della sua composizione, con ruolo consultivo, art. 353).

Consulte del Terzo settore sono previste dalle leggi di Campania (art. 45), Liguria (art. 17), mentre nelle Marche si dispone che la partecipazione sia favorita attraverso il ricorso alle Consulte previste dalla normativa di settore (art. 12). In Liguria la partecipazione dei soggetti del Terzo settore è favorita attraverso un Organismo associativo unitario regionale e Organismi associativi unitari territoriali (l.r. 42/2012, art. 22).

In Emilia-Romagna la Conferenza regionale del Terzo settore, istituita nel 1999, viene definita organo di confronto con la Giunta (art. 20); nel 2017 il legislatore ha disposto la costituzione, al suo interno, di un omonimo Osservatorio, con funzioni consultive nei confronti della Conferenza stessa[128]. Ancora in Emilia-Romagna l'art. 43 prevede che gli enti locali organizzino istruttorie pubbliche per la progettazione comune con i soggetti del Terzo settore, le associazioni di categoria e i cittadini «per affrontare specifiche problematiche sociali».

Per quanto concerne gli organi misti con funzioni prevalentemente consultive e propositive, cui partecipano i rappresentanti di tutte le componenti coinvolte, si può menzionare la Commissione regionale per le politiche sociali toscana (art. 28); la Consulta molisana (art. 27, cui si aggiunge una Conferenza, composta solo da rappresentanti del sistema istituzionale, con compiti di verifica e monitoraggio, art. 28); la Conferenza permanente per la programmazione socio-assistenziale regionale calabrese, organismo rappresentativo delle autonomie locali

[127] Nel 1997 si è costituito in Italia il Forum Nazionale del Terzo settore, cui ha corrisposto la formazione di analoghe strutture a livello regionale e locale, non sempre contemplate dalle leggi.

[128] L.r. Emilia-Romagna 21 aprile 1999, n. 3, *Riforma del sistema regionale e locale*, art. 35 e l.r. Emilia-Romagna 19 ottobre 2017, n. 20, *Disposizioni per la ridefinizione, semplificazione e armonizzazione delle forme di partecipazione dei soggetti del terzo settore alla concertazione regionale e locale*.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

e dei soggetti del Terzo settore, con il fine di potenziare il loro ruolo nei procedimenti di programmazione socioassistenziale (è composta dalla Consulta delle Autonomie locali e dalla Consulta del Terzo settore, art. 29); la Commissione regionale per le politiche sociali pugliese, cui si aggiunge una Conferenza mista da convocare almeno ogni 2 anni (artt. 65, 66).

In Campania la Giunta regionale si avvale dell'apporto consultivo della Consulta delle autonomie locali (art. 12).

Il sistema regionale dei servizi sociali vede poi la presenza di Osservatori che, insediati presso uno degli organi regionali, assolvono solitamente a compiti di monitoraggio e analisi (l.r. Puglia, art. 14; Basilicata, art. 18; Molise, art. 37; Marche, art. 16; Toscana, art. 40; Liguria, art. 30).

Di fatto, molti degli organi previsti dalle leggi sono rimasti solo sulla carta, non essendo mai diventati operativi. Particolarmente problematica in tal senso viene descritta la situazione della Calabria, in cui è rilevata l'assenza di «spazi di concertazione fra soggetti del terzo settore e istituzioni che possano definirsi realmente tali»[129] e la stessa disciplina di sistema necessita tuttora un completamento. Nel 2019 la Giunta regionale aveva definito nel dettaglio, tramite regolamento, i criteri e le modalità per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture e dei servizi sociali a gestione pubblica e privata, ma l'Assemblea legislativa insediatasi nei primi mesi dell'anno successivo ha richiesto al nuovo esecutivo di predisporre un provvedimento di modifica o revoca di quello sopracitato a causa dell'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19[130].

Sulla scia di quanto previsto dalla l. 328/2000, art. 8, diverse leggi contemplano infine la previsione di registri regionali dei soggetti del Terzo settore, variamente denominati e spesso specifici per ogni ca-

[129] L'affermazione citata nel testo (cui segue «piuttosto si attivano canali diretti e contrattazioni frammentate che rispondono ad esigenze immediate e specifiche, ma che mancano di una visione di insieme dei bisogni del territorio nel suo complesso») è stata raccolta nel corso di un'intervista al responsabile di una cooperativa sociale di Cosenza da M. Mirabelli, V. Fortunato, *La negoziazione delle politiche sociali e del lavoro in Calabria*, in *Politiche Sociali*, 2017, 343.

[130] R.r. 25 ottobre 2019, n. 22, *Procedure di autorizzazione, accreditamento e vigilanza delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale socioassistenziali, nonché dei servizi domiciliari, territoriali e di prossimità*, su cui è intervenuto il Consiglio regionale nella seduta del 26.03.2020 (v. resoconto integrale in http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/integrali_aula/IND11_01_26032020.htm).

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

tegoria di ente[131], sui quali è destinata a incidere la sopracitata riforma statale del 2017.

Ancora, anticipando tale intervento, alcune Regioni hanno tentato di offrire una disciplina organica al mondo del privato sociale. È accaduto in Lombardia, che nel 2008 ha fatto convogliare in un testo unico la normativa in materia di volontariato, cooperazione sociale e altre forme di associazionismo, fra cui quello familiare. Nel 2012 è stata la volta della Liguria, ove è stato approvato il *Testo unico delle norme sul Terzo settore* (l.r. 42/2012) che, fra le altre cose, istituisce un registro unico degli enti *non profit*[132]; prevede l'individuazione di un organismo associativo unitario di rappresentanza del Terzo settore nei rapporti con la pubblica amministrazione, con funzioni consultive e propositive (v. anche *supra*); detta disposizioni per la partecipazione alle attività di programmazione, progettazione e implementazione delle politiche sociali. Di recente anche la Toscana è intervenuta con una legge che, esprimendo il sostegno della Regione verso gli enti del Terzo settore, si rivolge unitariamente alla categoria disciplinandone le sedi di confronto con la Regione e le altre formazioni sociali, il coinvolgimento nella funzione di co-programmazione e co-progettazione, secondo quanto previsto dal d.lgs. 117/2017, le modalità di promozione del volontariato[133].

5.3. *La trasformazione delle IPAB*

Per quanto concerne i singoli soggetti che compongono il Terzo settore, è noto che uno dei primi compiti cui le Regioni si sono trovate a ottemperare a seguito dell'approvazione della l. 328/2000 è stata la riorganizzazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (d'ora innanzi, IPAB)[134]. L'art. 10 di tale legge delegava infatti il Governo ad approvare un decreto legislativo cui gli enti territoriali

[131] L.r. Abruzzo 4 gennaio 2005, n. 2, *Disciplina delle autorizzazioni al funzionamento e dell'accreditamento di soggetti eroganti servizi alla persona*, artt. 10, 11; l.r. Basilicata, art. 10; l.r. Calabria, artt. 11 e 28; l.r. Campania, art. 13, c. 2 e art. 43 istitutivi di un albo ma successivamente abrogati; l.r. Lombardia, art. 11 (e l.r. Lombardia 1/2008); l.r. Piemonte, art. 4; l.r. Puglia, art. 19.

[132] Il registro è ora previsto anche dalla l.r. 12/2006, art. 53 mentre è stato abrogato il precedente art. 52, istitutivo di un registro dei soggetti privati.

[133] L.r. Toscana 22 luglio 2020, n. 65, *Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano*.

[134] Sulle vicende delle IPAB nei trasferimenti degli anni Settanta v. D. Corrà, *La disciplina delle nuove IPAB*, Rimini 2004, 20 s.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

si sarebbero adeguati. Il Governo ha adempiuto, ancora in regime di potestà concorrente, adottando il d.lgs. 207/2001[135] che ha stabilito la trasformazione in Aziende pubbliche di servizi alla persona (d'ora in avanti ASP) delle IPAB che svolgevano direttamente attività di erogazione di servizi assistenziali, eccettuate quelle che possedevano i caratteri che ne consentivano la privatizzazione o che non fossero in grado di funzionare adeguatamente o che fossero inattive.

Le Regioni, con tempi e modalità differenti le une dalle altre, hanno predisposto la normativa di dettaglio. Nei primi anni poche si sono attivate e anche in alcune di quelle che lo hanno fatto il processo di trasformazione degli enti è apparso a lungo in divenire, eccettuata forse la Lombardia, in cui ha ricevuto sin dall'inizio una più compiuta attuazione.

La riforma è passata attraverso due diversi canali. Alcune Regioni hanno menzionato le IPAB o dettato i principi per la loro riforma nelle leggi di sistema, demandandone l'attuazione a interventi di tipo amministrativo (l.r. Emilia-Romagna, artt. 22 ss) o a successivi provvedimenti legislativi (l.r. Lazio, art. 38; l.r. Piemonte, art. 10, mentre all'art. 2 la Regione s'impegna a valorizzarle) o regolamentari, successivamente non sempre approvati (l.r. Basilicata, art. 28; l.r. Calabria, art. 15; l.r. Campania, art. 16bis, aggiunto nel 2012); altre sono intervenute con appositi atti legislativi (Abruzzo, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria[136]) o regolamentari (Ligu-

[135] D.lgs. 4 maggio 2001 n. 207, *Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328*.

[136] L.r. Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, *Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP)* (la l.r. 10/2020 ha disposto misure straordinarie per il sostegno alle attività poste in essere da tali enti durante l'emergenza del COVID-19); l.r. Lombardia 13 febbraio 2003, n. 1, *Riordino della disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza operanti in Lombardia*; l.r. Marche 26 febbraio 2008, n. 5, *Riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende pubbliche di servizi alla persona*; l.r. Piemonte 2 agosto 2017, n. 12, *Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*; l.r. Puglia 30 settembre 2004, n. 15, *Riforma delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche dei servizi alle persone*; l.r. Toscana 3 agosto 2004, n. 43, *Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Norme sulle aziende pubbliche di servizi alla persona. Disposizioni particolari per la IPAB «Istituto degli Innocenti di Firenze»*; l.r. Umbria 28 novembre 2014, n. 25, *Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP)…*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

ria[137]), più o meno collegati alle leggi di sistema. Il Veneto, forte della convinzione per cui, essendo la materia divenuta di competenza residuale, non era più vincolato al rispetto del d.lgs. 207/2001, ha mantenuto la normativa previgente, modificandone alcuni aspetti[138].

Fra gli aspetti che risultano affidati alla discrezionalità del legislatore regionale, pur in conformità ai criteri generali comuni, si possono annoverare la definizione delle ipotesi, prefigurate dal d.lgs. 207/2001, in cui è esclusa la trasformazione in ASP e la disciplina del procedimento di trasformazione delle IPAB (art. 5).

A questo proposito, in determinati casi si è attribuito un peso effettivamente determinante alla scelta delle trasformande Istituzioni (es. l.r. Lombardia 1/2003, art. 3; così si deduceva anche da l.r. Puglia 17/2003, art. 17, successivamente abrogata; l.r. Umbria 25/2014, art. 4), che in altri è invece maggiormente circoscritto (l.r. Piemonte 12/2017, art. 8). La maggior parte delle leggi regionali (eccettuata quella pugliese, che ha abrogato tale possibilità, prima contemplata) ha previsto comunque la facoltà, per le Istituzioni che presentavano i requisiti indicati dal D.P.C.M. 16 febbraio 1990 (da quasi tutte recepiti), di adottare una forma giuridica privatistica[139]. Alcuni provvedimenti hanno disposto esplicitamente l'obbligo di trasformazione in Aziende pubbliche di Servizi alla Persona per le IPAB in possesso di determinati requisiti di dimensioni o entrate[140] o relativi al tipo di attività svolta dall'Istituzione, talora abbinandoli[141], talaltra no. Altre

[137] D.P.G.R. Liguria 18 marzo 2003, n. 6/R, *Regolamento per la classificazione e trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB)*. Sul punto S. de Götzen, *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 277 ss.

[138] Contempla le IPAB la l.r. Veneto 16 agosto 2007, n. 23, *Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di sociale, sanità e prevenzione*, art. 3, assegnando alla Regione compiti di controllo e contemplando il commissariamento, nelle more dell'approvazione di un'apposita legge di riforma.

[139] S. de Götzen, *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 291 s. D.P.C.M. 16 febbraio 1990, *Direttiva alle regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficienza a carattere regionale ed infraregionale*.

[140] D.P.G.R. Liguria 6/R/2003; l.r. Marche 5/2008, artt. 2, 3, 5; l.r. Emilia-Romagna 2/2003, art. 22; l.r. Toscana 43/2004, art. 4. In Basilicata è la Giunta, sentiti gli enti locali e altri soggetti, a provvedere alla trasformazione delle IPAB in aziende pubbliche di servizi assistenziali o in persone giuridiche di diritto privato senza scopo di lucro o ancora in aziende pubbliche (l.r. 4/2007, art. 28).

[141] L.r. Puglia 15/2004, artt. 2, 3 e l.r. Campania 11/2007, art. 16bis.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

leggi hanno prospettato solamente la scelta fra ente pubblico ed ente privato[142].

Ulteriori differenze si riscontrano a proposito delle fasi del procedimento di trasformazione, che spesso vede coinvolti con funzione conoscitiva o consultiva gli enti locali mentre quasi ovunque è la Regione ad adottare il relativo provvedimento.

In caso di inerzia delle Istituzioni, viene talora previsto l'intervento di un commissario per la trasformazione[143]; commissari nominati dalla Regione vengono a volte preposti anche all'amministrazione, con una soluzione ritenuta anomala per i condizionamenti che può esercitare sulle decisioni in merito alla nuova configurazione giuridica.

A questo proposito si prevede generalmente l'estinzione delle Istituzioni che non presentino i requisiti per la trasformazione, con destinazione del patrimonio ad altre IPAB o enti del territorio. Le prescrizioni in merito al piano di risanamento, obbligatorio o facoltativo, da attivare in questi casi, che contemplano la possibilità di procedere a fusioni tra più Istituzioni o alla modifica delle finalità statutarie, risultano generalmente conformi a quelle del d.lgs. 207/2001[144].

Anche in relazione alla vicenda estintiva il potere decisionale delle IPAB non riceve lo stesso peso. Alcune Regioni prevedono fra le cause di estinzione l'esplicita manifestazione della volontà delle Istituzioni di non sussistere (l.r. Sardegna 23/2005, art. 44, c. 8), altre l'inerzia in un qualsiasi momento del procedimento di trasformazione o la mancanza dei requisiti per la stessa (l.r. Basilicata 4/2007, art. 29, c. 1; l.r. Emilia-Romagna 2/2003, art. 23, c. 7; l.r. Toscana 43/2004,

[142] L.r. Lombardia 1/2003, art. 3; l.r. Toscana 43/2004, artt. 2, 3. In Lazio la l.r. di sistema, art. 38, c. 4, impone che «La trasformazione di cui al comma 1 deve avvenire in coerenza con le tavole fondative e la volontà dei benefattori, tenendo conto delle specificità delle IPAB che abbiano fin dalle origini svolto attività educative, assistenziali e riabilitative in esclusivo favore di una specifica categoria di disabili»; la successiva l.r. 2/2019 conferma la scelta, salvo nel caso di inattività protratta che porti ad estinzione (artt. 2 e 4).

[143] Ad esempio l.r. Molise 10 agosto 2007, n. 23, *Disciplina in materia di Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nel Molise*, art. 4; r.r. Lombardia 4 giugno 2003, n. 11, *Regolamento di attuazione della legge regionale 13 febbraio 2003, n. 1 «Riordino della disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza operanti in Lombardia»*, artt. 5-6; l.r. Lazio 2/2019, art. 2; l.r. Umbria 25/2014, art. 4.

[144] S. de Götzen, *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 292 s.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

art. 9) o l'inidoneità al perseguimento delle loro finalità (l.r. Lazio 2/2019, art. 4).

Negli anni successivi alla riforma si riscontrava che raramente una prima lettura delle leggi regionali rivelava la preferenza per il modello pubblicistico o per quello privatistico, in quanto introducevano regole complesse per la trasformazione, spesso rinviando a successivi regolamenti o direttive regionali (della Giunta e del Consiglio), a volte accennando ad un ambito di scelta degli organi delle istituzioni, sulla scorta dello schema indicato nel d.lgs. 207/2001. A riprova della non immediata chiarezza delle disposizioni regionali si adduceva il fatto che la Lombardia, in cui si registrava una decisa propensione per il modello privatistico, e l'Emilia-Romagna, sostenitrice di quello pubblicistico, utilizzavano nei loro provvedimenti espressioni analoghe. Spesso era solo dalla lettura di ulteriori fonti, cui le leggi rinviavano, che si poteva meglio dedurre l'orientamento verso la forma pubblica o privata delle Istituzioni[145]. Tendenzialmente però si rilevava la prevalenza del principio di pubblicità, con l'eccezione della Lombardia, una delle prime ad avviare il processo di riforma, che, come già detto, ha propeso per la privatizzazione[146].

Complessivamente i giudizi sulla prima normativa regionale in materia di trasformazione delle IPAB si erano divisi fra quelli che tendevano a sottolinearne gli elementi di scostamento dalle indicazioni contenute nel d.lgs. 207/2001, soprattutto in riferimento ai margini di scelta lasciati alle trasformande istituzioni[147], e quelli che ne constatavano la sostanziale attinenza all'impostazione emergente da tale atto[148].

5.4. *Le Aziende pubbliche di Servizi alla Persona*

Una delle strade percorribili dalle IPAB, forse quella preferenziale, è stata quindi individuata nella loro trasformazione in Azienda pub-

[145] S. de Götzen, *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 294 s.

[146] F.C. Rampulla, L.P. Tronconi, *L'avvio della legislazione regionale di trasformazione delle IPAB*, in *Sanità pubblica e privata*, 7-8/2003, 857.

[147] F.C. Rampulla, L.P. Tronconi, *L'avvio della legislazione regionale di trasformazione delle IPAB*, cit., 857, che fa riferimento principalmente alla legge lombarda.

[148] S. de Götzen, *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 332.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

blica di Servizi alla Persona, che, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 207/2001, «non ha fini di lucro, ha personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica ed opera con criteri imprenditoriali».

La definizione del decreto viene ripresa quasi alla lettera dalle leggi regionali[149], che ripropongono altresì l'applicazione del principio di distinzione tra indirizzo e programmazione da un lato e gestione dall'altro[150] e la specificazione dei criteri che devono guidare l'attività di gestione delle ASP[151].

Questo nuovo modello di ente pubblico si caratterizza, nel novero di quelli già presenti nel panorama dei servizi sociali, per la notevole autonomia che gli è riconosciuta.

La normativa regionale sulle ASP presenta delle differenze soprattutto nella disciplina delle dimensioni e dei requisiti patrimoniali. Come già anticipato, alcune fissano requisiti patrimoniali e di bilancio minimi, al di sotto dei quali si procede alla privatizzazione o a operazioni di fusione e concentrazione; altre dispongono la necessaria trasformazione in ASP di IPAB che svolgono determinate attività, indipendentemente dalle dimensioni[152].

In conformità al d.lgs. 207/2001 (art. 6), lo statuto può tuttavia prevedere che l'attività dell'ASP si estenda oltre i confini regionali (come disposto ad es. in l.r. Puglia 15/2004, art. 16) o contempli «iniziative di liberalità e solidarietà locale e internazionale (cooperazione e sviluppo) senza nessuna autorizzazione regionale» (l.r. Lombardia 1/2003, art. 7; l.r. Molise 23/2007, art. 7).

La legislazione regionale prevede la possibilità che Aziende pub-

[149] L.r. Abruzzo 17/2011, art. 7; l.r. Emilia-Romagna 2/2003, art. 25; l.r. Lazio 2/2019, art. 5; l.r. Liguria 33/2014, art. 2; l.r. Lombardia 1/2003, art. 7, c. 1, 2; l.r. Marche 5/2008, art. 8; l.r. Piemonte 12/2017, art. 10; l.r. Puglia 15/2004, art. 15, che vi aggiunge le «finalità socio-assistenziali»; l.r. Umbria 25/2014, art. 9, che fa altresì riferimento alle finalità di rilevanza socioassistenziale e/o sociosanitaria e/o socioeducativa e scolastica.

[150] L.r. Campania 11/2007, art. 16ter; l.r. Lazio 2/2019, art. 5; l.r. Liguria 33/2014, art. 2; l.r. Lombardia 1/2003, art. 7; l.r. Piemonte 12/2017, art. 10; l.r. Puglia 15/2004, art. 15; l.r. Toscana 43/2004, art. 13.

[151] Tali modalità devono ispirarsi a principi di efficienza, efficacia, economicità, e trasparenza; le Aziende possono adottare criteri imprenditoriali, con obbligo di pareggio del bilancio, ma senza fini di lucro; ricorrere ad atti di diritto privato (Molise, Emilia-Romagna); impiegare personale con rapporto di lavoro di diritto privato.

[152] V. ad es. l.r. Marche 5/2008, art. 3; entrambi i criteri sono sposati anche dalla l.r. Piemonte 12/2017, artt. 4 e 5.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

bliche di Servizi alla Persona vengano costituite anche in dipendenza dell'iniziativa privata ovvero dei Comuni (l.r. Marche 5/2008, art. 10 che specifica «anche in forma associata con altri enti locali e con soggetti pubblici e privati») o che possano attivare altre forme di collaborazione con enti pubblici e privati[153].

Sugli atti di autorganizzazione delle ASP (che consistono nello statuto e nei regolamenti interni, artt. 6, 7, 8 d.lgs. 207/2001) le disposizioni regionali risultano eterogenee. Alcune, oltre a determinare il contenuto obbligatorio dello statuto, si prefiggevano di elaborare uno "statuto tipo" (così disponeva il r.r. Liguria 6/2003, art. 6 ma tale assunto non è più contemplato nella l.r. 33/2014); altrove è prevista la successiva approvazione dell'atto in sede regionale (l.r. Lazio 2/2019, art. 5, c. 3 «previo parere motivato del comune o dei comuni del distretto sociosanitario ove ha sede legale l'ASP»). In talune realtà si riscontra una maggiore variabilità nell'individuazione della tipologia dei regolamenti interni e del loro contenuto normativo (su cui il d.lgs. 207/2001 non si sofferma), più o meno vincolato agli indirizzi regionali e a volte condizionato da una normativa regionale particolarmente dettagliata (es. l.r. Toscana 43/2004, art. 16).

Le leggi regionali prevedono come organi necessari dell'Azienda pubblica il consiglio di amministrazione (che ai sensi del d.lgs. 207/2001 risulta come il principale), il presidente, l'assemblea dei soci (se l'IPAB era di origine associativa), l'organo (monocratico o collegiale) di revisione contabile[154], il Direttore[155]. Sul presidente e il consiglio di am-

[153] In Lombardia (l.r. 1/2003, art. 7) e Molise è consentita la partecipazione a cooperative sociali e altri enti non a scopo di lucro se vi è convenienza economica per l'Azienda e le ASP possono contribuire al finanziamento delle attività delle organizzazioni del Terzo settore; in Piemonte (l.r. 12/2017, art. 23) la costituzione in ASP può essere richiesta da enti privati, oltre che derivare da atti di liberalità o disposizioni testamentarie; in Puglia si prevede che l'Azienda possa partecipare a «consorzi di Comuni ed enti locali per la gestione associata d'interventi e servizi sociali» (l.r. 15/2004, art. 15).

[154] In Abruzzo la l.r. 17/2011 all'art. 9 prevede che «In ciascuna ASP è istituita l'Assemblea dei rappresentanti degli Enti e dei Soggetti portatori originari di interessi previsti nelle Tavole di fondazione e negli Statuti delle Istituzioni riordinate che hanno dato vita all'Azienda e degli altri Enti e Soggetti eventualmente partecipanti all'Azienda stessa». Nelle l.r. Piemonte 12/2017 (artt. 20 e 21) e Puglia 15/2004, artt. 29-33, l'organo di revisione non è elencato con i consueti tre, ma viene disciplinato, al pari del Direttore, in una disposizione successiva. In Lazio manca l'Assemblea.

[155] Es. l.r. Lazio 2/2019, artt. 6, 11; l.r. Marche 5/2008, art. 13; l.r. Umbria 25/2014, art. 14; l.r. Puglia 15/2004, artt. 31-33 (che riserva analogo trattamento anche al collegio dei revisori, artt. 29-30).

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

ministrazione, oltre a recepire sostanzialmente le indicazioni del d.lgs. 207/2001, i provvedimenti stabiliscono anche le modalità di scelta del primo e la composizione del secondo. A questo proposito, la derivazione parzialmente regionale o comunale dei componenti del consiglio di amministrazione, che riflette la base sociale e territoriale propria dell'Azienda pubblica di Servizi alla Persona, a detta di alcuni potrebbe condizionare quell'autonomia di indirizzo che dovrebbe caratterizzare le ASP.

Ancora sugli organi, la legge di riordino approvata dall'Emilia-Romagna nel 2013 dà una maggiore libertà alle ASP nella configurazione del loro apparato istituzionale, prevedendo, in particolare, la sostituzione del Consiglio di Amministrazione con un Amministratore unico ma lasciando loro la facoltà di mantenere il vecchio organo (l.r. 12/2013, art. 4); analogamente la quasi coeva l.r. Liguria 33/2014, art. 4, dispone che l'Amministratore unico possa prendere il posto di Consiglio di Amministrazione e Presidente e si costituisca una diversa Assemblea. In Lombardia le modifiche apportate alla l.r. 1/2003 dalla l.r. 3/2008 hanno differenziato le ASP e i rispettivi organi fra ASP di I classe (con presidente, consiglio di indirizzo, assemblea dei soci, laddove prevista, direttore generale) e ASP di II classe, dotate degli organi consueti (artt. 7bis, 8).

Non essendo considerate nella normativa statale e regionale come enti necessari, le ASP «in condizioni economiche di grave dissesto» possono essere soppresse e liquidate secondo le procedure previste dalle varie discipline regionali (d.lgs. 207/2001, art. 14, c. 5).

Le leggi di alcune Regioni (l.r. Puglia 15/2004, art. 37; l.r. Piemonte 12/2017, art. 23) menzionano la possibilità di istituzione di nuove ASP che non paiono concepite solo come il necessario risultato della trasformazione delle IPAB; in altre è accentuata la loro appartenenza al sistema[156]; a volte ne vengono contemplate anche ipotesi di fusione[157]. Questa è la strada prescelta dall'Emilia-Romagna

[156] L.r. Liguria 33/2014, art. 2, c. 6, secondo cui «Le Aziende sono inserite a tutti gli effetti nella rete di protezione sociale e partecipano alla programmazione nelle sedi e con gli strumenti individuati dalla normativa sanitaria e sociale»; la partecipazione alla programmazione e realizzazione del sistema integrato dei servizi è sancita anche in l.r. Puglia 15/2004, art. 41; l.r. Umbria 11/2015, art. 269.

[157] L.r. Liguria 33/2014, art. 15 (qui, a seguito di una modifica del 2020, la decisione di fusione è soggetta al parere favorevole della Giunta); l.r. Marche 5/2008, art. 10; l.r. Puglia 15/2004, art. 36; Lombardia con reg. attuazione l.r. 1/2003; l.r. Toscana 43/2004, art. 28.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

che, in una più generale ottica di riordino, ha disposto l'unificazione delle ASP operanti nello stesso distretto ovvero la possibilità, per le ASP costituite sul medesimo territorio provinciale, di dare vita a un'azienda unificata che operi su più ambiti distrettuali (l.r. 12/2013, art. 2).

5.5. *Le cooperative sociali*

Un altro ambito in cui alle Regioni è affidata l'attuazione della normativa statale, costituita, nello specifico, dalla l. 381/1991[158], è quello concernente le cooperative sociali che, come noto, si caratterizzano rispetto alle altre cooperative per il perseguimento dell'«interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini» (art. 1), attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi (cooperative di tipo A) o l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate che devono costituire almeno il trenta per cento dei lavoratori impiegati (cooperative di tipo B).

L'art. 9 demanda alle Regioni l'istituzione di un albo delle cooperative sociali, la determinazione di modalità di raccordo con i servizi sociosanitari, le attività di formazione professionale e di sviluppo dell'occupazione, l'adozione di convenzioni tipo per i rapporti con le cooperative sociali e le amministrazioni pubbliche, la promozione, il sostegno e lo sviluppo della cooperazione sociale.

La recente riforma del Terzo settore, oltre a sancire l'equiparazione delle cooperative sociali alle imprese sociali di cui al d.lgs. 112/2017, ha novellato la l. 381/1991 estendendo alle prime alcune delle attività accessibili alle seconde, tra cui gli interventi in ambito socio-sanitario, della formazione professionale ed extrascolastica[159].

Per quanto concerne la normativa delle Regioni, alcune sono intervenute nella materia, introducendo delle novità rispetto alla l. 381/1991[160], della quale altre si sono limitate a recepire l'impianto.

[158] L. 8 novembre 1991, n. 381, *Disciplina delle cooperative sociali*.

[159] A. Santuari, *Le cooperative sociali e lo svolgimento di attività di interesse generale tra riforma del Terzo settore e normativa regionale*, cit., 196, ricorda che a queste occorre adesso aggiungere (per effetto dell'art. 2, c. 4, d.lgs. 112/2017), la possibilità per le cooperative sociali di integrare le attività di inserimento lavorativo erogando altresì servizi a favore di lavoratori molto svantaggiati, di persone svantaggiate, con disabilità, beneficiarie di protezione internazionale o senza fissa dimora.

[160] G.A. Ferro, *Il ruolo avanguardista delle regioni nella "comunitarizzazione" del terzo settore. Brevi note sulla cooperazione sociale in alcuni recenti interventi dei legislatori regionali*, in *Non profit*, 3/2015, 69.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

L'esame che segue s'incentrerà soprattutto sui provvedimenti specifici adottati dopo il 2001 e sulle disposizioni delle leggi c.d. "di sistema" dedicate alle cooperative sociali.

Quanto alle seconde, esse solitamente annoverano le cooperative fra i soggetti del Terzo settore e in alcuni casi impegnano le Istituzioni a riconoscerne o valorizzarne il ruolo[161]; in Umbria il testo unico in materia di sanità e servizi sociali ne contiene anche la disciplina, abrogando la previgente legge in materia[162].

Venendo invece ai provvedimenti specifici, alcuni si segnalano per la valorizzazione attribuita al mondo della cooperazione sociale ai fini del perseguimento di fini sociali e per il riconoscimento di un ruolo importante nella collaborazione con gli enti pubblici[163].

La quasi totalità delle Regioni prevede un apposito Albo, suddiviso in sezioni, prescrivendo l'iscrizione per le cooperative che abbiano la sede legale nel territorio della Regione, e ne affidano la tenuta alle Camere di Commercio o alla stessa Regione o al Comune (Toscana)[164]. L'iscrizione o la dimostrazione del possesso dei requisiti

[161] Si segnalano per il risalto maggiore le l.r. Basilicata, art. 14, che, oltre a rinviare sulla disciplina delle cooperative alla l.r. 20 luglio 1993, n. 39, *Norme di attuazione per la disciplina delle cooperative sociali*, prevede la possibilità che enti locali e ASL stipulino con esse «accordi e convenzioni anche attraverso strumenti innovativi di collaborazione per l'attivazione e gestione di servizi e attività sociali e socio-sanitarie di particolare rilevanza territoriale»; l.r. Campania, art. 16; l.r. Molise, artt. 2, 16; l.r. Piemonte, art. 11; l.r. Puglia, art. 19; l.r. Toscana, artt. 2, 17.

[162] L.r. 11/2015, che abroga la l.r. Umbria 17 febbraio 2005, n. 9, *Norme sulla cooperazione sociale*.

[163] L.r. Calabria 17 agosto 2009, n. 28, *Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale*, artt. 1, 11, 12; l.r. Lombardia 6 novembre 2015, n. 36, *Nuove norme per la cooperazione in Lombardia. Abrogazione della legge regionale 18 novembre 2003, n. 21*, artt. 1, 2; l.r. Marche 18 dicembre 2001, n. 34, *Promozione e sviluppo della cooperazione sociale*, artt. 1, 4; l.r. Toscana 31 ottobre 2018, n. 58, *Norme per la cooperazione sociale in Toscana*, Preambolo e art. 1; l.r. Veneto, 3 novembre 2006, n. 23, *Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale*, artt. 1, 8 e 9, come modificata nel 2018.

[164] L.r. Abruzzo 12 novembre 2004, n. 38, *Riordino della normativa in materia di cooperazione sociale*, artt. 2-5. L'Albo è suddiviso in quattro sezioni, dedicate rispettivamente a: cooperative di tipo a; cooperative di tipo b; consorzi; cooperative miste (che perseguono scopi sia di tipo a sia di tipo b) e l'iscrizione è riservata agli enti che operino nella Regione purché abbiano nel suo territorio o la sede legale o una sede secondaria con stabile rappresentanza; in Calabria (art. 6), Marche (art. 3), Toscana (art. 3), Umbria (l.r. 11/2015, art. 398), Veneto (l.r. 23/2006, art. 5) le prime tre sezioni; in Liguria le cooperative si iscrivono nell'apposita sezione del Registro del Terzo settore, ulteriormente suddivisa in parti (l.r. 42/2012, artt. 13, 15). La l.r.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

per iscriversi è condizione necessaria per ottenere l'affidamento dei servizi[165]. La Lombardia e la Campania aprono l'iscrizione ad altri organismi con sede in Italia o nell'Unione europea, ma escludendoli dal finanziamento regionale[166]. In alcune realtà, fra cui il Piemonte, l'iscrizione è preclusa alle cooperative che organizzino attività di istruzione di qualsiasi ordine e grado o che abbiano come esclusivo scopo statutario le attività di formazione professionale[167]; queste ultime sono invece espressamente incluse in Emilia-Romagna[168].

Diverse leggi prevedono a favore delle cooperative e dei loro consorzi l'erogazione di contributi con specifiche finalità, disciplinandone i relativi aspetti in modo più o meno dettagliato[169] e contemplando in talune occasioni i "Consorzi fidi" per rendere più agevole l'accesso al credito[170].

Per favorire il dialogo con il mondo delle cooperative e la loro partecipazione ai compiti istituzionali diverse Regioni istituiscono un'apposita Commissione o Consulta[171]. In Toscana la recente legge sulla cooperazione sociale (l.r. 58/2018, artt. 2, 14), recependo le no-

Liguria 42/2012 abroga sia la legge sulle cooperative sia quella sul volontariato. In Veneto è prevista anche un'anagrafe informatizzata.

[165] G.A. Ferro, *Il ruolo avanguardista*, cit., 72.

[166] L.r. Lombardia 14 febbraio 2008, n. 1, *Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso*, art. 27; l.r. Campania 7/2015; nelle Marche la legge rinvia a un provvedimento della Giunta e non dice chi vi si può iscrivere.

[167] L.r. Piemonte 9 giugno 1994, n. 18, *Norme di attuazione della legge 381/1991 Disciplina delle cooperative sociali*, art. 2, come modificato dalla l.r. 1/2004, art. 61.

[168] L.r. Emilia-Romagna 17 luglio 2014, n. 12, *Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale. Abrogazione della legge regionale 4 febbraio 1994, n. 7 «Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, attuazione della legge 8 novembre 1991, n. 381, art. 4, c. 3*.

[169] L.r. Abruzzo 38/2004, artt. 7, 8, li riserva agli enti che realizzino almeno l'ottanta per cento del valore della loro produzione nel territorio regionale; l.r. Calabria 28/2009, artt. 21-28, che prevede anche l'istituzione di appositi fondi; l.r. Marche 34/2001, art. 7, limitatamente al gruppo B; piuttosto dettagliate le previsioni della l.r. Veneto 23/2006, artt. 16, ss. Non prevede espressamente i contributi ma altre forme di agevolazioni la recente l.r. Toscana 58/2018; l.r. Umbria 11/2015, art. 401, che contempla anche agevolazioni fiscali.

[170] L.r. Abruzzo 38/2004, art. 15; l.r. Calabria 28/2009, art. 26.

[171] L.r. Abruzzo 38/2004, art. 6; l.r. Calabria 28/2009, artt. 29-31; l.r. Umbria 11/2015, artt. 399, 400; l.r. Marche 34/2001, artt. 8, 9, in cui prende il nome di comitato; l.r. Toscana 58/2018, artt. 18, 19; l.r. Veneto 23/2006, artt. 21-23; l.r. Lombardia 36/2015, art. 3; l.r. Emilia-Romagna 12/2014, artt. 20-23; l.r. Basilicata 12/2015, art. 5.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

vità introdotte dal Codice del Terzo settore (v. §§ 4.4 e 5.1), impegna la Regione a favorire tale realtà nelle funzioni di coprogrammazione, coprogettazione e accreditamento; l'intento inclusivo traspare altresì dal testo unico umbro e dalla legge veneta[172].

Un elemento di novità che trapela da alcuni provvedimenti riguarda la nozione di «persona svantaggiata» da impiegare nelle cooperative di tipo B, su cui a lungo le Regioni si sono uniformate a quella espressa dalla normativa statale[173], riproponendola o rinviandovi. L'Emilia-Romagna la estende, introducendo la categoria delle «persone in condizioni di fragilità», così richiamando la normativa europea (l.r. 12/2014, art. 3), alla cui definizione si conforma anche la Lombardia (l.r. 36/2015, art. 7), in risposta alle risalenti richieste delle cooperative sociali. Analogamente, Calabria e Veneto aggiungono la categoria delle persone deboli, in cui includono le «persone nelle situazioni di fragilità» di cui alla l. 328/2000, art. 22 e, rispettivamente, i soggetti ai sensi del Reg. CE n. 800/2008 (l.r. Calabria 28/2009, art. 4) e «i lavoratori svantaggiati di cui all'articolo 2, comma 1, numeri 4) e 99), del regolamento UE n. 651/2014 della Commis-

[172] L.r. Umbria 11/2015, art. 402, c. 1 «I piani e gli atti di programmazione delle attività sociali, sanitarie ed educative di interesse socio-sanitario e di inserimento lavorativo di persone svantaggiate, prevedono le modalità di specifica correlazione e di apporto della cooperazione sociale, sulla base dei principi di sussidiarietà e di programmazione condivisa. In particolare il piano sanitario e il piano sociale stabiliscono le modalità di apporto della cooperazione sociale e individuano i settori di intervento dello stesso»; l.r. Veneto artt. 8 e 9; sulla cooperazione in Veneto v. F. Corvaja, *Le materie di potestà legislativa residuale*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, a cura di P. Cavaleri, E. Gianfrancesco, Torino 2013, 266.

[173] La definizione di cui alla l. 381/1991, art. 4, secondo la quale «si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. Si considerano inoltre persone svantaggiate i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'articolo 18 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni» viene ripresa alla lettera da diverse leggi regionali.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

sione del 17 giugno 2014» (l.r. Veneto 23/2006, art. 3); in Abruzzo il concetto non viene specificato.

La l.r. umbra si sofferma sul reinserimento lavorativo di persone svantaggiate prescrivendo, fra le altre cose, che la Regione incentivi la stipula di convenzioni fra i Comuni e le cooperative di tipo B per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socioculturali ed educativi (art. 343)[174].

Al fine di estendere l'assunzione di soggetti svantaggiati concorrono anche le regole poste dalle Regioni sugli Albi e, più in generale, sull'affidamento dei servizi che sortiscono l'effetto di valorizzare le cooperative di tipo B[175]. Questo intento è particolarmente visibile nelle disposizioni normative approvate dai legislatori veneto (l.r. 32/2018, di modifica della l.r. 26/2006) e toscano (l.r. 58/2018) all'indomani della riforma del Terzo settore.

In taluni enti si segnala poi la recente istituzione di una particolare categoria di cooperative, quelle "di comunità", «che promuovono la partecipazione dei cittadini all'erogazione di servizi pubblici, anche locali, e di pubblica utilità, nonché alla valorizzazione e gestione di beni comuni quali, a titolo esemplificativo, la salute, la cultura, il paesaggio, l'educazione, nonché all'acquisto collettivo di beni o servizi di interesse generale»[176], risultando così spesso finalizzate alla salvaguardia del territorio e alla prevenzione dello spopolamento attraverso la valorizzazione delle risorse umane, ambientali, delle peculiarità e dell'identità territoriali[177].

[174] Sulle procedure di affidamento v. *amplius* G.A. Ferro, *Il ruolo avanguardista*, cit., 67-79.

[175] A. Santuari, *Le cooperative sociali e lo svolgimento di attività di interesse generale tra riforma del Terzo settore e normativa regionale: il ruolo della regolazione pubblica*, cit., 192.

[176] L.r. Lombardia 36/2015, art. 11, che prevede altresì le Cooperative di autogestione, la cui attività riguarda «la progettazione e la gestione di servizi e di attività sociali in ambito edilizio residenziale sociale» e i circoli cooperativi (art. 12).

[177] L.r. Abruzzo 8 ottobre 2015 n. 25, *Disciplina delle Cooperative di Comunità*; l.r. Liguria 7 aprile 2015, n. 14, *Azioni regionali a sostegno delle cooperative di comunità*, il cui art. 2 recita «Ai fini della presente legge ed in assenza di norme nazionali che le riconoscano, si definiscono cooperative di comunità le società cooperative che hanno per scopo il rafforzamento del tessuto sociale ed economico delle comunità interessate, con l'accrescimento delle occasioni di lavoro, di nuove opportunità di reddito e, in particolare, con la produzione e la gestione di beni e servizi rivolti prioritariamente alla fruizione piena dei diritti di cittadinanza e al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini che vi appartengono. Nel perseguire questo obiettivo le cooperative valorizzano le risorse umane, le innovazioni, le tradizioni, i beni cul-

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Quanto al *nomen iuris*, quasi tutte le Regioni riconoscono le cooperative di comunità come una qualifica applicabile a tutte le forme di impresa cooperativa, finalizzata alla promozione, sostegno e sviluppo delle finalità che esse sono chiamate a realizzare; in Emilia-Romagna la cooperativa di comunità – nel cui oggetto sociale sono inserite finalità ulteriori – viene considerata espressione della più ampia nozione di cooperativa sociale[178].

5.6. *Le associazioni di volontariato*

Altri enti da sempre impegnati nel settore dei servizi sociali e la cui disciplina è affidata, per gli aspetti di dettaglio, alla competenza legislativa regionale sono le associazioni di volontariato, rispetto alle quali la normativa degli enti territoriali è risultata ancora una volta innovativa ed incline a recepire le tendenze evolutive della società, precedendo e, talvolta, anticipando quella statale.

La legislazione regionale è intervenuta infatti in materia di riconoscimento e disciplina del rapporto di collaborazione fra gli enti locali ed il volontariato anche prima dell'approvazione della legge quadro 266/1991[179], prevedendo l'istituzione di un albo o registro, la tipologia delle prestazioni convenzionabili, gli strumenti e le sedi per la partecipazione del volontariato alla programmazione regionale. In tutti questi aspetti ma soprattutto nel riconoscere «il "valore sociale" o la funzione di "utilità sociale" dell'opera prestata dalle organizza-

turali, ambientali e comuni presenti nella comunità. Vengono iscritte, se sono cooperative sociali, nel Registro regionale del Terzo Settore…». L.r. Umbria 11 aprile 2019, n. 2, *Disciplina delle cooperative di comunità*, art. 2, definendo tali enti afferma «anche al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale urbanistico, perseguono l'interesse generale della comunità in cui operano, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi, nonché alla valorizzazione, gestione o all'acquisto collettivo di beni o servizi di interesse generale»; riserva poi loro un apposito albo e contributi. Il collegamento fra queste cooperative e il rischio di spopolamento emerge anche da l.r. Basilicata 20 marzo 2015, n. 12, *Promozione e sviluppo della cooperazione*, art. 12, che parla di zone di «rarefazione demografica» e l.r. Abruzzo, 8 ottobre 2015, n. 25, *Disciplina delle Cooperative di Comunità*, art. 1, che le istituisce nell'ambito delle iniziative «volte a rafforzare il sistema produttivo integrato e a valorizzare le risorse e le vocazioni territoriali, in particolare delle comunità abruzzesi a rischio di impoverimento sociale e/o demografico».

[178] L.r. Emilia-Romagna 12/2014, art. 2.

[179] L. 11 agosto 1991, n. 266, *Legge-quadro sul volontariato*, oggi quasi interamente abrogata dal d.lgs. 117/2017.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

zioni di volontariato», nel promuoverne l'attività ed il coordinato utilizzo nelle prestazioni sociali, nel dettare le regole generali sui rapporti di convenzionamento tra queste e i Comuni o le Unità socio-sanitarie locali, le leggi regionali hanno anticipato di fatto la disciplina posta dal legislatore statale nella l. 266/1991[180]. Molti enti hanno comunque adottato una nuova legge in materia dopo l'approvazione di quella statale.

Per quanto concerne gli interventi successivi al 2001, si può constatare ancora una volta come le organizzazioni di volontariato siano contemplate dalle leggi di sistema sull'assistenza sociale (che in quasi tutti i casi si limitano ad annoverarle fra gli enti del Terzo settore e a esprimere il favore e il sostegno della Regione nei loro confronti[181], mentre talvolta contengono anche regole dettagliate) e, in talune realtà, da specifici provvedimenti che ne pongono la più puntuale disciplina.

Sulla scia della normativa statale, tale disciplina è incentrata – oltre che sulle definizioni e i requisiti – sul registro, cui sono tenuti a iscriversi gli enti operanti e aventi sede legale nel territorio della Regione e i loro organismi di coordinamento e collegamento, sui contributi regionali e su diversi altri aspetti, fra cui i Centri di Servizio e le convenzioni con gli enti territoriali. In Calabria ed Emilia-Romagna è espresso l'intento di favorire la partecipazione di tali enti alla programmazione[182]; in Emilia-Romagna nel 2014 la disciplina è stata inoltre oggetto di una revisione che, nel perseguimento di una maggiore semplificazione, oltre al volontariato, rispetto al quale ha inciso sulla disciplina del registro, ha riguardato anche le associazioni di promozione sociale e il servizio civile[183].

In Campania la l.r. 11/2007 sottolinea il ruolo di affiancamento ai

[180] E.A. Ferioli, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Regioni*, 2004, 746.

[181] V. ad es. l.r. Emilia-Romagna 2/2003, come modificata nel 2016, art. 44, in cui si fa riferimento al ricorso a convenzioni da parte degli enti locali; l.r. Molise 13/2014, art. 13; la l.r. Calabria 23/2003 rinvia la disciplina ad un atto di indirizzo.

[182] L.r. Emilia-Romagna 21 febbraio 2005, n. 12, *Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato. Abrogazione della l.r. 2 settembre 1996, n. 37 (Nuove norme regionali di attuazione della legge 11 agosto 1991, n. 266 - legge quadro sul volontariato. Abrogazione della l.r. 31 maggio 1993, n. 26)*.

[183] L.r. Emilia-Romagna 30 giugno 2014, n. 8, *Legge di semplificazione della disciplina regionale in materia di volontariato, associazionismo di promozione sociale, servizio civile. Istituzione della giornata della cittadinanza solidale*.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

servizi di rete e di sperimentazione di progetti innovativi, che spetta alle organizzazioni di volontariato, assegnando loro a tal fine attività di tutela, di promozione e di sensibilizzazione sui temi dell'inclusione sociale (art. 14); il sostegno alle reti territoriali e a forme di coordinamento regionale è espresso anche in Calabria[184].

Il codice ligure risulta più dettagliato, oltre che nella stessa definizione di volontariato, nelle indicazioni sul contenuto dell'atto costitutivo o statuto, sulle prerogative dei volontari e le fonti di finanziamento delle organizzazioni; prescrive poi che la registrazione avvenga nell'apposita sezione del già menzionato registro regionale del Terzo settore (l.r. 42/2012, artt. 5 e 13).

Il testo unico lombardo fornisce una definizione del volontariato e delle attività in cui può essere impiegato, disciplina il registro, l'iscrizione al quale è condizione necessaria per ottenere i contributi e stipulare le convenzioni e pone a sua volta l'accento sulla partecipazione delle organizzazioni[185], la formazione dei volontari, i finanziamenti (facendo trapelare il favore della Regione verso tali realtà), le convenzioni; prescrive che la Conferenza regionale sul volontariato (già disciplinata dalla previgente normativa) si riunisca almeno ogni due anni.

In Piemonte la legge di sistema modifica quella sul volontariato degli anni Novanta per quanto concerne i registri e i contributi, la cui erogazione è affidata alle Province[186].

Il Molise è stata una delle prime Regioni ad aver approvato una legge sul volontariato dopo la revisione costituzionale, a sostituzione di quelle previgenti. Le prime disposizioni, che esprimono il sostegno verso tali organizzazioni, ne suddividono le finalità in sociali, civili e culturali, procedendo al relativo elenco. Fra gli organi consultivi, oltre alla Conferenza, è previsto anche un Osservatorio regionale sul volontariato[187].

Nella l.r. umbra 11/2015 le associazioni di volontariato vengono

[184] L.r. Calabria 26 luglio 2012, n. 33, *Norme per la promozione e la disciplina del volontar*iato, art. 4.

[185] Art. 6 «Le organizzazioni iscritte nel registro partecipano alla programmazione dei servizi a livello comunale, sovracomunale e regionale e a tal fine devono essere informate e consultate per i programmi regionali e locali nei settori di specifica attività; possono proporre al riguardo programmi ed iniziative».

[186] L.r. Piemonte 1/2004, artt. 62 che modifica la l.r. 29 agosto 1994, n. 38, *Valorizzazione e promozione del volontariato*.

[187] L.r. Molise 5 aprile 2007, n. 10, *Nuove norme per la promozione del volontariato nella Regione Molise*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

contemplate diverse volte sia nella parte dedicata alla sanità, nei cui servizi ne è previsto l'impiego, sia in un'apposita sezione di quella sull'assistenza sociale, in cui ne viene disposto il coinvolgimento nella programmazione a tutti i livelli di governo, pur non attraverso un apposito organo consultivo, ed è regolamentato il procedimento attraverso cui i singoli cittadini possono chiedere di prestare attività volontaria (art. 386).

5.7. *Le associazioni di promozione sociale*

Altri enti attivi nel settore sono le associazioni di promozione sociale, costituite per lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in favore degli associati, dei loro familiari o di altre persone; si avvalgono anch'esse prevalentemente della collaborazione volontaria dei loro associati ma possono utilizzare prestazioni di lavoro autonomo o assumere dipendenti[188].

Anche sulle associazioni di promozione sociale lo Stato è intervenuto a porre i principi fondamentali con la l. 383/2000[189] della quale, a seguito dell'approvazione del d.lgs. 117/2017, sono rimaste in vigore solo le diposizioni concernenti l'iscrizione al Registro nazionale (cui possono procedere le associazioni che operano in almeno cinque Regioni); l'obbligo, per le Regioni, di istituire registri su scala regionale e provinciale; l'istituzione di un fondo nazionale; il regime delle prestazioni in favore dei familiari degli associati.

Dal canto suo il d.lgs. 117/2017 fornisce una disciplina più dettagliata rispetto a quella della l. 383/2000 sui requisiti che tali associazioni devono possedere (artt. 35, 36).

La legislazione delle Regioni ordinarie in materia è piuttosto ricca, essendo diverse intervenute, oltre che con i consueti riferimenti nelle leggi di sistema, con atto legislativo apposito ovvero nell'ambito dei provvedimenti dedicati ai soggetti del Terzo settore[190].

[188] A. Pioggia, *Servizi sanitari*, cit., 165.

[189] L. 7 dicembre 2000, n. 383, *Disciplina delle associazioni di promozione sociale*.

[190] L.r. Abruzzo 1 marzo 2012, n. 11, *Disciplina delle Associazioni di Promozione Sociale*; l.r. Basilicata 13 novembre 2009, n. 40, *Disciplina delle Associazioni di Promozione Sociale*; l.r. Emilia-Romagna 9 dicembre 2002, n. 34, *Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995, n. 10 (norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)*; l.r. Lazio 1 settembre 1999, n. 22, *Promozione e sviluppo dell'associazionismo nella Regione Lazio*; l.r. Marche 28 aprile 2004, n. 9, *Norme per la promozione, il riconoscimento e lo sviluppo delle associazioni di promozione sociale*; l.r. Molise 3 dicembre

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Dal punto di vista dei contenuti, le leggi regionali riprendono sostanzialmente la normativa statale per specificarne alcuni aspetti.

Nella parte iniziale, alla definizione enunciata nella l. 383/2000 alcune affiancano elementi ulteriori, come la precisazione su cosa s'intenda con attività di utilità sociale (Abruzzo) ovvero, in ottemperanza alla normativa statale, la specificazione che sono considerate associazioni di promozione sociale ed ammesse all'iscrizione al registro anche le articolazioni regionali o provinciali di associazioni nazionali (Basilicata).

In talune realtà, particolarmente ricco risulta l'elenco delle finalità, fra cui «l'attuazione dei principi della pace, del pluralismo delle culture e della solidarietà fra i popoli» (Emilia-Romagna e, con espressioni analoghe, Molise e Lazio), in molte viene prevista la partecipazione alle fasi di programmazione, progettazione ed erogazione degli interventi nei settori di loro attività (es. l.r. Emilia-Romagna, art. 10), che in talune riceve più enfasi (come in Toscana, ov'era prevista la convocazione da parte della Regione di Conferenze di programmazione).

La normativa statale è riportata fedelmente quanto ai contenuti dello Statuto (che non sono elencati in Lombardia), le prestazioni cui sono tenuti gli associati e le risorse.

2004, n. 31, *Norme in materia di promozione, riconoscimento e sviluppo delle associazioni di promozione sociale*; l.r. Piemonte 7 febbraio 2006, n. 7, *Disciplina delle associazioni di promozione sociale*; in Umbria, la l.r. 16 novembre 2004, n. 22, *Norme sull'associazionismo di promozione sociale* è stata abrogata dalla l.r. 11/2015 (art. 410, c. 1, ooo) che nella disciplina delle associazioni ne riprende sostanzialmente tutti i contenuti. La l.r. Toscana 9 dicembre 2002, n. 42, *Disciplina delle Associazioni di promozione sociale. Modifica all'articolo 9 della l.r. 3 ottobre 1997, n. 72 (Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e sociosanitari integrati)* è stata recentemente abrogata dalla l.r. 65/2020.

La disciplina è posta nelle leggi sui soggetti del Terzo settore in Lombardia, ove il Testo unico sul volontariato (l.r. 1/2008) afferma che il capo sull'associazionismo si applica anche alle associazioni di promozione sociale e in Liguria, nel Testo unico sul Terzo settore (l.r. 42/2012). In Campania la l.r. 11/2007, esprimendo il sostegno alle associazioni di promozione sociale, specifica «In particolare, la Regione sostiene il ruolo che le associazioni di promozione sociale svolgono attraverso iniziative e servizi per favorire la cultura della cittadinanza attiva e della responsabilità civile, l'aggregazione sociale e la costruzione di reti di relazioni comunitarie, opportunità interculturali di inserimento e di orientamento, servizi educativi e ricreativi» (art. 15). In Veneto il sostegno a queste associazioni viene espresso nella l.r. 16 agosto 2002, n. 28, *Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2002 in materia di politiche sociali.*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Uno dei principali ambiti di intervento concerne ovunque il registro regionale, che in molti casi segue le prescrizioni della legge statale nella previsione di una sezione regionale e di una provinciale (Basilicata), aggiungendo – o sovrapponendo – talvolta altre forme di suddivisione, come nelle Marche, in cui sono previsti anche registri comunali. In Emilia-Romagna l'iscrizione al registro tiene in considerazione l'area territoriale di operatività dell'ente ovvero se si tratti di organismi di collegamento o coordinamento; in Piemonte possono iscriversi associazioni con sede legale o almeno una sede operativa nella Regione (se articolazioni territoriali di un'associazione iscritta al registro nazionale); in Umbria al registro possono iscriversi associazioni a carattere regionale – cioè operanti in almeno quindici comuni –, a carattere locale – cioè operanti in meno di quindici comuni –, a carattere nazionale presenti sul territorio ed è riservata un'apposita sezione alle associazioni e ai circoli affiliati ad associazioni di carattere nazionale e presenti sul territorio.

In Toscana la legge, ora abrogata, prevedeva che il registro (come l'Albo delle cooperative) fosse tenuto dai Comuni capoluogo di Provincia e che vi si potessero iscrivere associazioni istituite a livello regionale o livelli di organizzazione territoriale regionale di associazioni iscritte al registro nazionale; ne disponeva la suddivisione in tre sezioni, a seconda del fatto che le associazioni avessero nella Regione la sede legale o solo una sede operativa e, nel primo caso, a seconda delle dimensioni; all'interno di ogni sezione le ASP erano ordinate in base al settore di attività prevalente (art. 9).

Analogamente in Abruzzo il registro è composto da due sezioni, a seconda che l'associazione abbia o meno sede legale nella Regione; entrambe le sezioni sono suddivise in base all'ambito di attività svolta in modo prevalente. In seguito alla modifica della normativa nazionale sulla Croce rossa, una novella ha previsto che anche i suoi Comitati s'iscrivano in questo registro.

In Liguria si riconosce il valore delle associazioni di promozione sociale a carattere regionale a rete, presenti con proprie articolazioni territoriali autonome, a cui è permessa, previo il possesso dei requisiti prescritti dalla l. 383/2000, l'iscrizione al registro (art. 6).

In Lombardia, in coerenza con la scelta di una disciplina unificata dei soggetti del Terzo settore (l.r. 1/2008), sono previsti registri regionali e registri provinciali unitari per tutte le associazioni, con una sezione riservata a quelle di promozione sociale, che devono rispettare i requisiti previsti dalla l. 383/2000, anche se in deroga a quanto prescritto dallo stesso testo unico.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Un elemento che nelle diverse leggi può risultare difforme è il periodo a partire dal quale le associazioni devono essere operative ai fini dell'iscrizione, che in molte realtà viene dichiarata incompatibile con quella nel registro del volontariato (Abruzzo, Emilia-Romagna, Molise, Umbria, Piemonte, ove è previsto anche nella legge di sistema).

Come disposto dalla legge statale, gli atti regionali disciplinano poi l'Osservatorio regionale e, in taluni casi, altri organi consultivi come le Consulte o prevedono la convocazione, da parte della Regione, di Conferenze dell'Associazionismo; la Lombardia riserva un'apposita programmazione con relativi finanziamenti alle associazioni.

La normativa di talune Regioni rivela una particolare enfasi nel favorire queste realtà: nelle Marche i contributi sono riservati solo alle associazioni che hanno rilevanza regionale, in Basilicata depongono in tal senso le modalità con cui sono previsti contributi regionali con specifiche finalità ovvero la stipula di convenzioni fra tali enti e la Regione, gli enti locali o altri enti pubblici. Ancora nelle Marche (e, in modo molto più blando, anche in Piemonte) sono specificati i criteri di priorità nella scelta delle associazioni per la stipula delle convenzioni, basati su vari parametri di tipo qualitativo. Talvolta sono previsti anche appositi fondi (in Piemonte un fondo rotativo, in Toscana presso la FIDI Toscana).

Sempre nell'ottica dell'agevolazione, alcuni provvedimenti ribadiscono per gli enti locali l'autorizzazione, già disposta dalla legge statale, a deliberare riduzioni o esenzioni sui tributi di propria competenza.

Talune Regioni dedicano infine leggi specifiche ad altri tipi di organizzazioni operanti nel sociale: è il caso, ad esempio, delle Società di Mutuo Soccorso, disciplinate in Abruzzo e Calabria, degli istituti di Patronato e di assistenza sociale, in Molise[191] e dell'AVIS (Associazioni Volontari Italiani Sangue), oggetto di apposita legge in Calabria ma contemplata anche in quella umbra[192].

[191] L.r. Abruzzo 20 novembre 2013, n. 41, *Le Società Operaie di Mutuo Soccorso e modifica all'art. 1 della L.R. 15.10.2013, n. 34 recante «Modifiche alla L.R. 24 marzo 2009, n. 4 (Principi generali in materia di riordino degli Enti regionali)«*; l.r. Calabria 8 novembre 2016, n. 34, *Riconoscimento del ruolo sociale delle società di mutuo soccorso operanti in Calabria*; l.r. Molise 27 settembre 2006, n. 29, *Norme a favore degli Istituti di patronato e di assistenza sociale*.

[192] L.r. Umbria 11/2015 in cui nella parte dedicata alla sanità (artt. 151-155) si prevede l'istituzione di un Centro trasfusionale regionale e viene incentivata l'attività dei volontari dell'AVIS, anche attraverso il rimborso dei costi, ai sensi della l.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

5.8. *Il servizio civile*

Non propriamente da ascrivere al settore dei servizi sociali ma degna di rilievo per i collegamenti che con questo presenta è la normativa sul servizio civile, in particolare nella sua declinazione regionale.

La più recente disciplina statale dell'istituto era contenuta nella l. 64/2001 e nel d.lgs. 77/2002, oggi abrogato, che assegnava alle Regioni il compito di tenere albi regionali degli enti e delle organizzazioni del servizio civile e di esaminare e approvare «i progetti presentati dagli enti ed organizzazioni che svolgono attività nell'ambito delle competenze regionali o delle province autonome sul loro territorio», curandone il monitoraggio e il controllo[193].

Dati i suoi possibili impieghi in molti settori di competenza anche delle Regioni, fra cui quello dei servizi sociali, il servizio civile è divenuto presto oggetto della legislazione di tali enti che, oltre a dare attuazione alla normativa statale, hanno istituito un parallelo servizio civile regionale, talvolta riservato a particolari categorie di soggetti (in particolare gli anziani, si cui v. § 8.4)[194]. Anche su questo filone normativo è stato richiesto il giudizio della Corte costituzionale ai fini della delimitazione delle competenze fra i due legislatori. La Consulta ha ascritto il servizio civile alla competenza statale esclusiva in materia di difesa (art. 117, c. 2, d), facendo però salve le attribuzioni normative dell'ente competente, regionale o locale, «per gli aspetti di rilevanza pubblicistica», sulle varie attività in cui esso si esplica, specificando altresì che tale soluzione «non preclude, infine, alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale disciplinato dalle norme qui esaminate, che avrebbe peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa»[195].

219/2005; l.r. Calabria 20 novembre 2006, n. 11, *Provvidenze in favore dell'AVIS – Associazione Volontari Italiani Sangue*.

[193] L. 6 marzo 2001, n. 64, *Istituzione del servizio civile nazionale*; in attuazione della delega ivi contenuta, d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77, *Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64*.

[194] Distingue i due filoni di intervento – attuativi del servizio nazionale o istitutivi di quello regionale – A. Rauti, *Il servizio civile regionale e provinciale: un ibrido interessante*, in *Regioni*, 2020, 15 ss., che ritiene opportuna la previsione del secondo solo se caratterizzato da peculiarità che lo distinguano dal primo.

[195] Corte cost. sent. 228/2004, *Cons. dir*. punti 3 e 5; analogamente sent. 431/2005.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Il più recente intervento del legislatore statale che, in attuazione della l. 106/2016, ha proceduto all'istituzione del Servizio civile universale, oltre a porre una serie di competenze in capo alle Regioni, ha recepito l'indicazione della Corte, prevedendo che «resta ferma la possibilità per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano di istituire, nella loro autonomia, un servizio civile regionale con finalità proprie e non assimilabile al servizio civile universale» (d.lgs. 40/2017, art. 7, c. 4)[196].

A livello regionale, la prima ad attivarsi è stata ancora una volta l'Emilia-Romagna che, intervenuta già nel 1998 con l'obiettivo di valorizzare il servizio civile, in sintonia con la normativa statale, oltre a rinnovare tale finalità, ha istituito un servizio civile regionale garantito «a tutte le persone senza distinzione di sesso o di appartenenza culturale o religiosa, di ceto, di residenza o di cittadinanza» (art. 3). Oggetto di alcune modifiche nel 2014 e nel 2018, la legge, a carattere organico, regola i diversi aspetti della materia, come la predisposizione di appositi organi, di una programmazione triennale, di una banca dati, di un sistema informativo e di un elenco regionale degli enti di servizio civile. Fra gli strumenti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi sono anche annoverate le azioni formative, informative e di sensibilizzazione rivolte agli studenti; le prestazioni di servizio civile volontario effettuate dai giovani che assolvono il diritto dovere all'istruzione e formazione, frequentando la scuola secondaria di secondo grado o l'istruzione e formazione professionale (IeFP); le prestazioni di servizio civile volontario svolte da giovani fino ai 29 anni; le prestazioni di servizio civile alternative al servizio militare di leva, effettuate dagli obiettori di coscienza; le prestazioni di servizio civile volontario svolte da adulti e da anziani; le attività

Sulla riconduzione al concetto di difesa v. *ex plurimis* G. Monaco, *L'istituzione del servizio civile universale e la sua apertura allo straniero regolarmente soggiornante in Italia*, in *Rivista AIC*, 4/2016; sulla giurisprudenza citata v. anche E. Castorina, *I servizi sociali del nuovo "Welfare partecipativo": le Regioni e il coordinamento unitario del Governo*, in *Non profit*, 23/2015, 5-13.

[196] La Corte costituzionale (sent. 171/2018) ha peraltro dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale in via principale su alcune disposizioni del decreto, fra cui il c. 1, d) del sopracitato art. 7, che prevede che le Regioni e le Province autonome «attuano programmi di servizio civile universale con risorse proprie presso i soggetti accreditati all'albo degli enti di servizio civile universale, previa approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, consistente nella verifica del rispetto dei principi e delle finalità del servizio civile universale di cui al presente decreto».

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

formative e di addestramento rivolte ai volontari, agli obiettori ed ai responsabili di servizio civile (artt. 4 ss.). Fra i settori di impiego dei volontari e degli obiettori sono elencati «assistenza, prevenzione, cura, riabilitazione, reinserimento sociale, promozione e tutela dei diritti sociali e di cittadinanza» (art. 9)[197].

Di poco successive sono le leggi di Marche, Veneto, Lombardia, Liguria e Toscana, questa modificata considerevolmente nel 2012[198]; nel 2009 è intervenuta la Calabria mentre più recenti sono le discipline introdotte dai legislatori laziale, piemontese e, di nuovo, lombardo[199]. I provvedimenti marchigiano e ligure, seppur in modo meno articolato di quello della vicina Emilia, si prefiggono sia di dare attuazione alla normativa statale in materia di servizio civile, sia, «al fine di sviluppare aspetti peculiari della realtà marchigiana e di promuovere una più larga partecipazione alle attività di servizio civile, nonché forme innovative di tali attività»[200], di istituire il servizio civile regionale, rivolgendo i propri precetti soprattutto alla popolazione giovanile.

Dal punto di vista organizzativo, Marche e Lombardia adottano delle linee guida, Veneto, Liguria e Calabria una programmazione triennale, il Piemonte annuale, il Lazio ha un programma triennale e un piano annuale. In Toscana, a seguito della modifica del 2012 e secondo una tendenza costante della Regione, la programmazione avviene nell'ambito del piano sanitario e sociale integrato (art. 16).

In Veneto è previsto un registro che nelle altre Regioni è denominato albo; nelle Marche, in Liguria e Calabria esso è suddiviso in una sezione nazionale e una regionale. Le Regioni, spesso attraverso

[197] L.r. Emilia-Romagna 20 ottobre 2003, n. 20, *Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della l.r. 28 dicembre 1999, n. 38*, cui fanno riferimento gli artt. citati nel testo.

[198] L.r. Marche 23 febbraio 2005, n. 15, *Istituzioni del sistema regionale del servizio civile*; l.r. Veneto 18 novembre 2005, n. 18, *Istituzione del servizio civile regionale volontario*; l.r. Lombardia 3 gennaio 2006, n. 2, *Servizio civile in Lombardia* (oggi abrogata, v. *infra*); l.r. Liguria 11 maggio 2006, n. 11, *Istituzione e disciplina del sistema regionale del servizio civile*; l.r. Toscana 25 luglio 2006, n. 35, *Istituzione del servizio civile regionale*.

[199] L.r. Calabria 5 novembre 2009, n. 41, *Norme per l'istituzione e la disciplina del servizio civile in Calabria*; l.r. Lazio 14 giugno 2017, n. 5 (e l.r. 11/2016, art. 40); l.r. Piemonte 13 aprile 2015, n. 7, *Norme per la realizzazione del servizio civile nella Regione Piemonte*; l.r. Lombardia 16 dicembre 2014, n. 33, *Istituzione della Leva civica volontaria regionale*; l.r. Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16, *Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014*.

[200] La citazione è dalla l.r. Marche ma quella della l.r. Liguria, art. 1, è analoga.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

appositi organi, valutano i progetti presentati dagli enti che, in Lombardia, consentono l'accesso degli aspiranti volontari attraverso procedure di selezione.

In capo alle Regioni sono posti anche compiti di informazione, formazione degli addetti e valorizzazione di chi ha svolto il servizio.

I destinatari devono avere un'età minima di 18 anni (benché Liguria e Lazio contemplino anche un'esperienza per i ragazzi dai 16 ai 18 anni, nell'ambito dei percorsi di istruzione e formazione) e un'età massima di 28 anni in Veneto, nelle Marche e in Lombardia, 29 in Liguria e Lazio, 30 in Toscana; in Calabria la fascia di età si estende dai 16 ai 32 anni. Variabile è anche la durata del periodo[201].

Le leggi emiliana e toscana, come successivamente revisionate, nonché quella laziale, prevedono anche il servizio civile all'estero; la Liguria, a partire dal 2015, contempla forme di cooperazione con la protezione civile.

La Lombardia, che nel 2006 aveva disciplinato il servizio civile e nel 2014 la «Leva civica volontaria regionale», interviene nel 2019 abrogando entrambi i provvedimenti e istituendo «un servizio civile regionale, denominato "Leva civica lombarda volontaria", con finalità proprie e non assimilabile al servizio civile universale di cui al decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40» (art. 1). Al di là della nomenclatura, però, i contenuti non offrono particolari aspetti di originalità rispetto agli altri provvedimenti in tema.

Complessivamente si può rilevare che anche le altre leggi non presentano rilevanti elementi di differenziazione; quelle di Emilia-Romagna e Toscana risultano sicuramente le più dettagliate e articolate, come già avviene in altri settori, quella calabrese la più snella.

6. *I destinatari dei servizi sociali*

6.1. *L'individuazione dei destinatari fra aperture e restrizioni*

Abbandonando la prospettiva dei soggetti che erogano le prestazioni sociali, si può abbracciare quella di coloro che ne fruiscono, prendendo così in esame i destinatari degli interventi.

A questo proposito, gli elenchi contenuti nelle leggi di sistema ri-

[201] Veneto e Liguria vedono una durata minima di 6 mesi e massima di 24 il primo e di 36 la seconda; in Toscana e Lombardia la durata massima è di 12 mesi, che in Calabria costituisce il periodo minimo; in Lazio si va dai 9 ai 12 mesi.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

prendono sostanzialmente quello previsto nella l. 328/2000[202], pur lasciando trapelare alcuni aspetti di differenziazione e di originalità. La Calabria ad esempio specifica che sono inclusi i cittadini calabresi residenti in altre Regioni, sulla base di protocolli stipulati con queste (art. 3); la Basilicata aggiunge i lucani emigrati e le loro famiglie (art. 5); la Liguria estende i benefici alle persone legate a vario titolo al soggetto bisognoso, purché in presenza di una stabile convivenza (art. 3); il Lazio prevede, forse pleonasticamente, l'accesso delle famiglie o dei nuclei stabilmente conviventi (art. 6).

Per quanto concerne i parametri economici, l'art. 25 della l. 328/2000 rinvia al d.lgs. 109/1998 che ne disponeva la valutazione tramite l'applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (d'ora in avanti ISEE) o di altri strumenti con cui gli enti erogatori potevano «prevedere criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia» (art. 1)[203]. Tale apertura ha visto alcune Regioni attivarsi introducendo propri strumenti di valutazione[204].

Nel 2011 il d.l. 201 ha demandato a un D.P.C.M. la modifica di alcuni aspetti inerenti l'ISEE, incorrendo nell'impugnazione da parte del Veneto e nella conseguente dichiarazione d'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevedeva il coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di adozione di tale atto. Pur costituendo infatti esercizio della competenza statale relativa alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la determinazione dell'ISEE incide significativamente nella sfera di attribuzioni regionali in materia di servizi sociali, rendendo così necessario il ricorso agli istituti di leale collaborazione[205].

[202] L. 328/2000, art. 2 «Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

[203] D.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, *Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*.

[204] La l.r. Toscana 27 dicembre 2011, *Legge finanziaria per l'anno 2012*, n. 66, art. 108, concede «[al]la Regione, per quanto attiene i servizi sanitari e socio-sanitari e [a]gli enti locali, erogatori dei servizi» la facoltà di determinare le fasce di reddito in relazione ai valori ISEE e definire le misure di contribuzione o agevolazione.

[205] Corte cost. sent. 297/2012, che aveva ad oggetto il d.l. 6 dicembre 2011, n.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Nel 2013 è stato quindi approvato il decreto di riforma[206] ai sensi del quale l'ISEE costituisce un livello essenziale delle prestazioni, nonché lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica dei richiedenti i servizi, ma non esclude la possibilità che, per determinate prestazioni e nel rispetto della normativa statale e regionale, gli enti erogatori gli possano affiancare altri criteri di selezione degli aventi diritto alle prestazioni, fermo restando il suo utilizzo nella valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare (art. 2).

La possibilità di prevedere criteri ulteriori ha portato la Lombardia, attivatasi in tal senso già in precedenza, a istituire il Fattore famiglia lombardo «quale specifico strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali che consentono alla famiglia di accedere alle prestazioni erogate da Regione Lombardia, nonché alle prestazioni erogate dai comuni per interventi e finanziamenti di Regione Lombardia» (art. 1, c. 1)[207]. Di recente hanno proceduto all'elaborazione di uno strumento analogo, che mira ad agevolare le famiglie, anche il Piemonte (in cui è passato indenne al vaglio della Consulta)[208] e il Veneto[209].

L'applicazione dell'ISEE, eventualmente integrato da strumenti ulteriori, si utilizza anche per la determinazione della compartecipazione al costo delle prestazioni, ai fini della quale il D.P.C.M. del 2013 lo definisce livello essenziale delle prestazioni. Prima dell'approvazione di tale decreto la Toscana aveva disciplinato la modalità di contribuzione in relazione ai servizi per la non autosufficienza, in-

201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante…*

[206] D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, *Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente*.

[207] L.r. Lombardia 27 marzo 2017, n. 10, *Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie - Istituzione del fattore famiglia lombardo* che istituzionalizza una prassi già sperimentata negli anni precedenti, in conformità con il d.lgs. 109/1998 e il più volte modificato art. 8 della l.r. 3/2008.

[208] L.r. Piemonte 9 aprile 2019, n. 16, *Istituzione del Fattore famiglia*, su cui Corte cost. sent. 91/2020. Sulle modalità di applicazione dell'ISEE prima e subito dopo l'approvazione del D.P.C.M. 159/2013 in Emilia-Romagna v. *amplius* G. Sgaragli, *Il sistema di welfare in Emilia-Romagna e l'applicazione delle norme in materia di ISEE*, in *Sanità pubblica e privata*, 1/2016, 54 ss.

[209] L.r. 20/2020, art. 3, secondo cui il ricorso da parte dei Comuni è però facoltativo.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

cappando in un giudizio di costituzionalità nel quale la legge regionale era stata assolta sulla base del fatto che la disposizione statale addotta dal ricorrente (cioè l'art. 3, c. 2ter del d.lgs. 109/1998) non costituiva un livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, c. 2, m) e, data l'assenza di adeguati provvedimenti normativi statali e la scarsità delle risorse disponibili, essa assolveva alla funzione di garantire prestazioni adeguate ai soggetti non autosufficienti[210].

Nel determinare la compartecipazione degli utenti alcune Regioni, le cui previsioni non sempre sono state attuate, alludono all'opportunità di tutelare i nuclei familiari: così l'Emilia-Romagna, che menziona le famiglie numerose (art. 49), il Lazio, che cita il quoziente familiare (art. 65), la Toscana (art. 47).

Oltre alla sopracitata leva della compartecipazione, su cui possono agire in misura limitata, al fine di operare una razionalizzazione delle risorse le Regioni hanno tentato talvolta di circoscrivere le categorie dei beneficiari dei servizi sociali, utilizzando come criterio di accesso (o di accesso preferenziale) alle prestazioni la residenza, più o meno prolungata, nel territorio, corredata talvolta da requisiti ulteriori[211].

Il filone normativo che vede protagoniste tali disposizioni verrà qui brevemente analizzato attraverso la lente di quella giurisprudenza

[210] Corte cost. sent. 296/2012. Sulla pronuncia v. le osservazioni di A. Venturi, G. Corvetta, *Regioni e servizi sociali: la Consulta legittima i modelli regionali fondati sulla partecipazione degli utenti (ma non solo) al costo delle prestazioni* (nota a margine di Corte costituzionale nn. 296 e 297 del 2012), in *Regioni*, 2013, 451-455; D. Tega, *Welfare e crisi davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2014, 314, secondo la quale la Corte avrebbe aperto per le Regioni la possibilità di prevedere ulteriori restrizioni, acuendo così, secondo A. Candido, *LIVEAS o non LIVEAS. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'ISEE in due pronunce discordanti*, in *Rivista AIC*, 2/2013, 4, le differenziazioni fra le stesse; F. Santanera, *Le devastanti conseguenze della sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012 sulle contribuzioni economiche*, in *Dir. famiglia*, 2013, 741 ss., che, paventando le conseguenze negative che sarebbero derivate a molte famiglie dall'applicazione della sentenza, asseriva che il caso *de quo*, avendo ad oggetto una persona malata di SLA, avrebbe dovuto essere ascritto nella sfera del diritto alla salute anziché di quello all'assistenza sociale; M. Belletti, *Le Regioni «figlie di un Dio minore». L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Regioni*, 2013, che rileva come nel bilanciamento fra autonomia e diritti la Consulta tenda a dare una lettura estensiva nell'interpretazione dei LEP (assecondando la legislazione statale) qualora si tratti di sacrificare le competenze regionali e una lettura più restrittiva quando si tratti invece di tutelare i diritti degli individui, leggendo tale tendenza alla luce dell'obiettivo di ridurre la spesa pubblica, 1087 s.

[211] F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, *Le Regioni e i servizi sociali*, cit., 1105-1107.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

costituzionale che, pronunciandosi sulla legittimità di alcune misure (disposte anche dagli enti ad autonomia speciale), si è espressa sui limiti entro i quali queste possono essere applicate.

Fra le decisioni più significative si possono ricordare la sent. 432/2005 che, intervenendo su una legge lombarda prescrittiva di un trattamento differenziato fra cittadini e stranieri affetti da un certo tipo di invalidità nel godimento di un regime agevolato per il trasporto pubblico, l'ha dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto, mossa esclusivamente dalla ratio di «scriminare… gli stranieri in quanto tali», risultava lesiva del principio di eguaglianza[212]. La Corte ha affermato tuttavia incidentalmente che «la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio».

Diverse decisioni si sono susseguite sul tema anche in anni più recenti.

Nel 2011 la Corte ha dichiarato incostituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. (per il periodo della sua vigenza) la legge friulana sui servizi sociali, peraltro successivamente innovata, nella parte in cui subordinava l'accesso al sistema alla residenza triennale nella Regione[213].

Nel 2013 la sent. 2 ha annullato una disposizione della Provincia autonoma di Bolzano che, per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, richiedeva la residenza quinquennale per la fruizione di prestazioni di natura economica, sulla base del fatto che mentre può essere ragionevole prevedere il requisito della residenza (o, come nel caso in oggetto, della «dimora stabile»), non è conforme ai principi di ragionevolezza e uguaglianza pretendere che questa debba perdurare da un determinato periodo di tempo[214]. La di poco successiva sent. 4 ha preso in esame la legge della Calabria in materia di non autosufficienza, dichiarandola incostituzionale per violazione del-

[212] Corte cost. sent. 432/2005; in proposito M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Regioni*, 2006, 521 s., osserva come i principi fondamentali della materia – rappresentati, nel caso di specie, dal TU sull'immigrazione del 1998 – continuino a condizionare la disciplina regionale anche nelle materie non più ascritte alla potestà concorrente in modo «più "elastico": come "paradigmi", cioè, su cui "calibrare" il giudizio di "ragionevolezza" delle scelte regionali».

[213] Corte cost. sent. 40/2011.

[214] Corte cost. sent. 2/2013 *Cons. dir*. 3.2. Viene altresì annullata la disposizione che consente al legislatore di condizionare alla residenza, alla dimora stabile e alla relativa durata l'accesso alle prestazioni eccedenti quelle essenziali.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

l'art. 3 Cost. nella parte in cui limitava l'accesso alle prestazioni ai cittadini extracomunitari residenti nella Regione che fossero in possesso della carta di soggiorno, escludendo così chi ne era privo.

Nello stesso anno la sent. 133 (pur ammettendo di nuovo che «al legislatore, sia statale che regionale, è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale – tra le quali va inclusa quella qui considerata – al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili») ha disposto l'annullamento della norma della Regione Trentino Alto Adige che, per i «cittadini stranieri extracomunitari», subordinava al requisito della residenza quinquennale nella Regione la concessione dell'assegno al nucleo familiare per i figli; la sent. 172 è intervenuta nello stesso senso su una disposizione della Provincia autonoma di Trento che vincolava il diritto all'assegno di cura per le persone non autosufficienti al requisito della residenza nel territorio da almeno tre anni continuativi e al possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. In entrambi i casi è stato utilizzato il parametro dell'art. 3 Cost.

Nella sent. 222/2013 la Corte costituzionale ha preso in esame la l.r. del Friuli Venezia Giulia che, modificando alcune previgenti disposizioni in materia di servizi sociali, introduceva, quale criterio generale per beneficiare delle prestazioni ivi previste, quello della residenza protratta senza soluzione di continuità nel territorio regionale per un determinato periodo di tempo, cui si aggiungevano requisiti ulteriori per alcune categorie di cittadini non italiani[215]. Tali criteri erano dallo Stato ritenuti irragionevoli e dunque discriminatori, oltre che lesivi della sua competenza esclusiva sui livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi degli artt. 3 e 117, c. 2, m) Cost. La Consulta ha ritenuto inammissibili le censure ai sensi dell'art. 117, c. 2, m) in quanto non accompagnate dall'indicazione dello specifico LEP, garantito dallo Stato, che veniva violato. Rispetto all'art. 3, considerata incostituzionale la differenziazione fra stranieri e non, ha dichiarato illegittima la previsione del criterio di residenza biennale sul territorio della Regione solo in relazione ad alcune delle prestazioni contemplate dall'intervento normativo, per le quali risultava irragionevole

[215] Tutti gli interessati dovevano dimostrare di aver risieduto per almeno 24 mesi in Friuli Venezia Giulia; gli stranieri non appartenenti a uno Stato UE e, per determinate prestazioni, non rientranti in talune categorie specifiche (come i rifugiati), anche la residenza quinquennale sul territorio nazionale.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

stabilire una durata della residenza, ritenendolo invece ammissibile per le altre, che non erano volte a soddisfare un bisogno primario della persona o il cui godimento poteva ragionevolmente dipendere da un legame duraturo con la Regione[216].

Nel 2014 ha superato invece lo scrutinio di costituzionalità una legge della Regione Campania che, condizionando la concessione del bonus bebè (in determinate circostanze) alla residenza da almeno due anni nel territorio regionale, è stata ritenuta non irragionevole, limitandosi «a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni»[217]. Nello stesso anno una pluralità di parametri (artt. 3 e 117, c. 1, Cost., in riferimento agli artt. 21, par. 1, TFUE; 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE; 11, par. 1, *f*), della direttiva 2003/109/CE) ha contribuito alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale della legge valdostana che annoverava fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica la residenza per otto anni, anche non continuativi, nel territorio della Regione[218].

La Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sulle misure restrittive anche nell'ultimo periodo.

Nel 2018 il collegamento con la residenza è stato censurato in riferimento all'accesso all'abitazione, agli asili nido e al Fondo sostegno affitti.

[216] Corte cost. sent. 222/2013, *Cons. dir*. punto 7 «La Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può, infatti, favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità». Altre disposizioni della legge sono state però dichiarate incostituzionali. Operando un raffronto fra la sopracitata sent. 133/2013 e la 222, D. Monego, *La dimensione regionale nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Regioni*, 2014, 244-268, nota come la provvidenza presa in esame nella prima sia in realtà simile ad alcune di quelle in relazione alle quali, nella successiva sent. 222, la Corte non ha ritenuto incostituzionale il requisito della residenza. A questo proposito C. Panzera, *Autonomia regionale, diritto europeo e inclusione sociale*, in *Diritti regionali*, 1/2018, 288, sottolinea come la possibilità, per le Regioni, di porre delle restrizioni per le prestazioni che non rientrino nei LEP costituisca lo sbocco necessario dell'autonomia, dato anche l'impatto che le misure sociali hanno sui loro bilanci.

[217] Corte cost. sent. 141/2014, *Cons. dir*. 6.4.

[218] Corte cost. sent. 168/2014.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Nella sentenza 106 è stata presa in esame una legge ligure che, intervenendo su una previgente disposizione, modificava, per i cittadini extracomunitari, il requisito per ottenere l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, fissandolo nella residenza regolare per almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale. Il parametro di legittimità costituzionale dedotto dal ricorrente e utilizzato dalla Corte era l'art. 117, c. 1, Cost. in riferimento alla Direttiva 2003/109/CE, che fissa in cinque anni il periodo necessario all'ottenimento, per i cittadini di Stati terzi, dello status di «soggiornanti di lungo periodo» e al conseguente trattamento alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato in cui si trovano. Benché non fosse stato invocato l'art. 3 Cost., nella dichiarazione d'incostituzionalità la Corte ha chiamato comunque in causa i principi di irragionevolezza e non proporzionalità[219].

Nella successiva sent. 107 la legge veneta, che poneva come requisito preferenziale per l'accesso all'asilo nido l'essere figlio di genitori che da almeno quindici anni risiedessero, anche non continuativamente, o prestassero la propria attività lavorativa nella Regione, contrastando con la «vocazione "universalistica" dei servizi sociali», è stata ritenuta lesiva non solo dell'art. 3 Cost., ma anche degli artt. 117, c. 1, Cost. (in relazione all'art. 21 della Carta di Nizza); 120, c. 1; 31, c. 2 Cost.[220].

La terza pronuncia si differenzia dalle prime due in quanto ha ad oggetto una fonte statale, il d.l. 112/2008, poi convertito nella l. 133/2008. Sulla base di tale atto erano state approvate una delibera della Giunta regionale lombarda e alcune determine del Comune di Milano con le quali si subordinava l'accesso al Fondo sostegno affitti, per gli immigrati, al possesso del certificato storico di residenza

[219] Corte cost. sent. 106/2018. Secondo M. Belletti, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Regioni*, 2018, 1146, il riferimento all'art. 3 Cost. è «inevitabile».

[220] Corte cost. sent. 107/2018. Riflettendo sui parametri utilizzati dalla Corte nel filone giurisprudenziale qui esaminato, G. Sobrino, *Leggi regionali e violazione del principio di uguaglianza. Le discriminazioni verso i non cittadini operate dalle leggi regionali*, in *Diritti regionali*, 1/2019, 41 ss., osserva come accanto all'art. 3 Cost. siano richiamate le disposizioni concernenti i singoli diritti o, sempre più spesso, il diritto dell'Unione europea. L'apporto della normativa antidiscriminatoria europea è messo in luce anche da D. Tega, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, 2/2018, 18, in particolare in relazione alle sent. 106, 107, 166/2018.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

da almeno dieci anni nel territorio nazionale o cinque anni nella medesima Regione. Anche tale disposizione è "caduta sotto la scure" della Corte per violazione dell'art. 3 Cost.[221].

A commento delle tre pronunce del 2018 è stato osservato che la «demolizione» dei presupposti su cui possono trovare fondamento i requisiti temporali di residenza in un territorio – come la distinzione fra provvidenze che assicurano prestazioni essenziali e provvidenze che intervengono su livelli ulteriori, l'esigenza di contenimento della spesa e l'intento di scoraggiare eventuali trasferimenti opportunistici – ha rafforzato la convinzione per cui vadano rigettate quelle misure che, riflettendo l'idea di Regione come «piccola patria», rischiano di porsi in contrasto con l'art. 120, c. 1, Cost.[222].

D'altro canto, però, la riduzione ai minimi termini del margine di manovra riconosciuto alle Regioni nella graduazione delle prestazioni e, quindi, nel disporre delle proprie risorse – fermo restando il rispetto dell'art. 3 Cost. – costituisce indubbiamente un *vulnus* alla loro facoltà di programmare ed erogare i servizi in adesione all'indirizzo politico prescelto.

Ancora di recente la Corte è intervenuta su una legge lombarda che, subordinando l'accesso ai servizi abitativi pubblici alla residenza ovvero allo svolgimento di attività lavorativa quinquennale nel territorio della Regione, si poneva in contrasto con la ratio dell'istituto, che è quella di assicurare il diritto all'abitazione, violando così, nuovamente, l'art. 3 Cost.[223].

6.2. *Carte dei diritti e Carte dei servizi*

Un ulteriore aspetto che non riceve ovunque lo stesso risalto è la formalizzazione dei diritti degli utenti. Oggetto in quasi tutte le re-

[221] Corte cost. sent. 166/2018. Disposizioni statali che limitavano l'accesso a prestazioni sociali sulla base del requisito temporale della residenza sono state oggetto di Corte cost. sent. 187/2010, 329/2011.

[222] C. Corsi, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Regioni*, 2018, 1185-1187, che sul concetto di "piccola patria" cita Dinelli.

[223] Corte cost. sent. 44/2020, che confermerebbe, secondo M. Gorlani, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum Quad. cost.*, 2020, 367, l'invito della giurisprudenza a non utilizzare il sistema del welfare come ostacolo alla libera circolazione.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

altà di un apposito elenco nella legge di sistema[224], da cui si evince soprattutto l'importanza dell'informazione, i diritti risultano talvolta materia di apposite Carte.

In tal senso si è distinta innanzitutto l'esperienza della Toscana che, recependo quanto già sperimentato negli anni precedenti, prevede l'adozione di Carte di cittadinanza di cui l'art. 31 anticipa nelle linee generali il contenuto, demandandone l'approvazione alla Conferenza zonale dei Sindaci con il coinvolgimento dei soggetti del Terzo settore e degli altri attori del sistema. Nel Lazio è prevista una Carta sociale del cittadino, adottata da Roma capitale e dagli organismi dei Comuni associati (art. 56); in Molise una Carta dei diritti di cittadinanza sociale, adottata dal Comitato dei Sindaci (art. 31)[225].

Altra tipologia di Carta è quella dei servizi, imposta dalla l. 328/2000 (art. 13), che si limita a prescriverne l'obbligatorietà ai fini dell'accreditamento dei soggetti erogatori e a individuarne alcuni contenuti obbligatori. Sul punto le leggi regionali, nonostante la presenza di elementi comuni, risultano più disomogenee: alcune sono molto dettagliate, mentre altre si limitano a rinviare all'art. 13, lasciando maggiore autonomia ai soggetti erogatori[226]; tutte pongono l'accento soprattutto sulla necessità di fornire una corretta informazione sui diversi aspetti dell'assistenza sociale. Salvo il caso della legge piemontese, che pare riferirsi solo agli ambiti territoriali, la maggior parte delle leggi ne impone l'adozione a tutti i soggetti erogatori.

7. *I Liveas*

Prendendo infine in esame il fronte delle prestazioni, un elemento

[224] L.r. Calabria, art. 23; l.r. Lombardia, art. 7, in cui si ribadisce il diritto a scegliere liberamente le unità di offerta; l.r. Lazio, art. 7; l.r. Molise, art. 8. La l.r. Campania, art. 5, fissa invece il rapporto numerico minimo fra utenti e assistenti sociali.

[225] La legislazione laziale si caratterizza per la particolare attenzione rivolta ai diritti degli utenti, tutelata, oltre che dagli istituti elencati nel testo, anche da un apposito ufficio (art. 62). In Basilicata il Difensore Civico «esercita la funzione di Garante dei diritti di accesso e dei livelli essenziali delle prestazioni sociali» (art. 5).

[226] Anticipano, sulla falsariga dell'art. 13 della l. 328/2000, o ampliano i contenuti della Carta le l.r. Basilicata, art. 6; Calabria, art. 21; Campania, art. 26; in parte Piemonte, art. 24; Liguria, art. 50; Puglia, art. 58; Toscana, art. 9; Lazio, art. 57; Molise, art. 9; vi rinvia la l.r. Emilia-Romagna, art. 32 (in cui la Carta è definita requisito per l'autorizzazione, non per l'accreditamento); ne pone l'obbligo a carico delle unità di offerta sociali accreditate la l.r. Lombardia, art. 9.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

fondamentale per la loro disciplina nonché per il riparto delle competenze fra i diversi enti sono i livelli essenziali di assistenza sociale, comunemente noti come LIVEAS.

Riservati dall'art. 117, c. 2, m) Cost. alla competenza esclusiva dello Stato, che già ne aveva fornito un primo elenco all'art. 22 della l. 328/2000, essi attendono tuttora di essere riconosciuti in uno strumento giuridico equiparabile a quelli utilizzati in ambito sanitario e socio-sanitario[227].

Il legislatore statale è infatti intervenuto stabilendo che in materia di politiche sociali i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale fossero determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata[228], ma la disposizione è rimasta inattuata. Ad un decreto ministeriale rinviava altresì il d.lgs. 68/2011, affidandogli la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni in tre materie fra cui l'assistenza[229], e demandando a un'intesa conclusa in sede di Conferenza unificata la fissazione dei servizi da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica (v. cap. 2, § 6.4).

[227] Il mancato esercizio, da parte dello Stato, della sua competenza in materia è stato anche sottolineato dalla Corte costituzionale, nella già citata sent. 296/2012, in cui la Consulta ha specificato fra le altre cose che, data l'assenza di adeguati provvedimenti normativi statali e la scarsità delle risorse disponibili, la normativa impugnata, come quella di altre Regioni, assolvevano alla funzione di garantire prestazioni adeguate ai soggetti non autosufficienti.

[228] L. 27 dicembre 2002, n. 289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)*. Perplessità sulla procedura prevista da tale legge, che non costituiva un adeguamento della l. 328 alla riforma costituzionale, erano espresse da F. Pizzolato, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in *La tutela multilivello dei diritti sociali*, a cura di E. Balboni, Napoli 2008, 328 s.

[229] D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, art. 13, c. 4 «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario, è effettuata la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale».

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Nel frattempo le Regioni hanno tentato di sciogliere alcuni nodi affrontando il tema in seno alle Conferenze Stato-Regioni e Unificata mentre nel settore del contrasto alla povertà un ulteriore richiamo ai livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale è contenuto nella legge di stabilità 2016[230].

A fronte dell'inerzia statale, l'unico riferimento continua a essere rappresentato dall'art. 22 della l. 328/2000, di cui le leggi delle Regioni riprendono i contenuti e/o vi rinviano[231], assegnandone la definizione agli atti di natura programmatoria.

Come avveniva antecedentemente all'approvazione della l. 328/2000, il rinvio al Piano regionale sociale, in taluni casi accompagnato dall'autorizzazione a prevedere prestazioni aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle essenziali, determina un ruolo importante di questi strumenti sia nella definizione dei LIVEAS[232], sia e soprattutto nella delineazione dei livelli ulteriori. Quanto al contenuto, alcuni piani si segnalano per il tentativo di facilitare la tipizzazione delle prestazioni. Quello dell'Abruzzo 2011-2013, ad esempio, classifica i livelli essenziali per aree di intervento, aggiungendo una descrizione del conte-

[230] L. 28 dicembre 2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*, art. 1, c. 386, che affida al Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, adottato ogni tre anni con D.P.C.M., l'individuazione di una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di tali livelli. Quanto all'azione suppletiva delle Regioni l'intervento più significativo è consistito nell'elaborazione del *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*, in http://www.regioni.it/upload/DOCCRP10%29NOMENCLATORE_SERVIZI_SOCIALI.pdf.

[231] L.r. Puglia, art. 12; l.r. Molise, art. 4; l.r. Umbria, art. 295, che li denomina LIVEAS; l.r. Basilicata, art. 3; l.r. Campania, art. 5; l.r. Lazio, art. 22; l.r. Liguria, art. 4, che vi elenca anche le prestazioni sociosanitarie di cui al d.lgs. 502/1992. La l.r. Calabria all'art. 7 rinvia al PRISS e procede ad un elenco di «interventi e servizi sociali che sul territorio costituiscono livelli essenziali delle prestazioni» che riprende sostanzialmente l'art. 22 della l. 328/2000, con l'aggiunta di alcuni che paiono riflettere le esigenze del territorio, come «k) servizi di mediazione per l'inserimento lavorativo di persone e fasce socialmente fragili e vulnerabili; l) iniziative "di strada" per favorire l'accesso ai servizi di persone in particolari situazioni di disagio; m) attività di prevenzione sociale con soggetti a rischio di coinvolgimento in gruppi criminali o in situazioni di degrado». Sulle scelte delle leggi approvate fino al momento in cui scrive v. *amplius* L. Scaffardi, *Politiche regionali e disomogeneità dei servizi erogati. Alla ricerca di una procedura condivisa per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in *La tutela multilivello dei diritti sociali*, a cura di E. Balboni, Napoli 2008, 442.

[232] A. Maltoni, *I sistemi regionali integrati di interventi e servizi sociali*, cit., 875.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

nuto a ogni livello individuato; in modo analogo procede il Piano sociale 2010-2012 del Piemonte dove si propone «un'articolazione che indichi: la macroarea di intervento, il dettaglio delle prestazioni…, i beneficiari, i criteri di accesso, le modalità e i tempi di realizzazione». Le Regioni propongono anche di identificare gli obiettivi di servizio, cioè di individuare «tassi di copertura specifici in rapporto alla popolazione e relativi a determinati interventi», ad esempio nei confronti della prima infanzia o degli anziani[233].

8. *I settori d'intervento*

8.1. *La centralità della famiglia nelle politiche sociali*

La sintetica rassegna dei diversi aspetti che concorrono alla definizione dei sistemi regionali di assistenza sociale non può prescindere da un cenno ai singoli settori di intervento in cui questa si realizza, nei quali è possibile anzi cogliere, più che in altri aspetti, l'«impronta sociale» con cui ogni Regione vuole connotare le proprie politiche, introducendo innovazioni significative, scelte eventualmente difformi da quelle statali e procedendo così all'elaborazione e, auspicabilmente, all'attuazione di un suo indirizzo politico[234].

Per quanto concerne i settori, le principali aree in cui si concentrano le prestazioni riguardano il sostegno alle responsabilità familiari, gli interventi, sia a domicilio sia in apposite strutture, a favore di anziani, disabili, minori in situazioni di disagio e il contrasto alla povertà.

Dal punto di vista normativo tali aree sono contemplate sia all'interno delle leggi di sistema, sia in provvedimenti specifici, spesso dedicati a singole categorie di beneficiari. In generale, sulla scia della l. 328/2000 e delle previsioni contenute nei nuovi Statuti regionali, buona parte degli interventi ruota intorno alla famiglia, contemplando le diverse situazioni di criticità che questa può attraversare.

In proposito la Costituzione, com'è noto, assegna allo Stato il compito di agevolare la formazione delle famiglie e l'adempimento delle loro funzioni educative, di mantenimento e di istruzione dei figli[235] ma, a parte l'art. 16 della l. 328/2000, il Parlamento non è in-

[233] E. Vivaldi, *Assistenza sociale*, cit., 285 s.

[234] V. *supra*, *Considerazioni introduttive*.

[235] Secondo R. Amagliani, *Principi costituzionali in materia di famiglia*, in *Prin-*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

tervenuto in modo organico in materia, continuando a identificare la famiglia solo quale destinataria indiretta di politiche e di discipline inerenti altri specifici ambiti (invalidità civile, tutela della maternità, disabilità, diritto alla salute e all'istruzione, oltre che adozione e affido)[236].

Nella maggior parte delle Regioni è la legge di sistema a porre delle disposizioni a sostegno della famiglia, con particolare riferimento alle sue responsabilità, annoverandola però talvolta anche fra i soggetti attivi del sistema[237].

In alcune Regioni la famiglia ha costituito oggetto di un'apposita legge. Nel periodo immediatamente precedente la riforma si possono segnalare quelle lombarda e marchigiana. La prima individua la famiglia quale soggetto sociale principale produttore di welfare per i propri membri e per la collettività e mira a supportarla in tutte le

cipi costituzionali, a cura di L. Ventura, A. Morelli, Milano 2015, 630, il riferimento di cui all'art. 29 Cost., che garantisce la famiglia quale società fondata sul matrimonio, rende solo in parte veritiero il passaggio, attribuitogli, dalla «concezione istituzionale della famiglia a quella costituzionale», che si realizza invece solo con il riferimento congiunto alle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost. Proprio a tali formazioni riconduceva la famiglia, così come la scuola, F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, 1975, in *Scritti giuridici*, Milano 2006, 709, 707, annoverandole fra i soggetti senza personalità giuridica che rilevano all'interno dello Stato, considerato «nella sua struttura organica di suprema e complessiva organizzazione della comunità nazionale».

[236] C. Ceffa, *Disuguaglianze e fragilità nel welfare che cambia. Il ruolo e le risposte della legislazione regionale davanti alle nuove sfide sociali*, in *Diritti regionali*, 2/2019, 15 s. Ritiene tuttavia che il sopracitato art. 16, unito ad alcune altre disposizioni settoriali, restituisca un'immagine del nucleo familiare come «portatore di un autonomo interesse costituzionalmente rilevante… al contempo creditore e debitore di solidarietà sociale» L. Principato, *Famiglie e misure di sostegno: la legislazione nazionale*, in *La famiglia davanti ai suoi giudici*, a cura di F. Giuffrè, I. Nicotra, Napoli 2014, 180 s.

[237] L.r. Emilia-Romagna, art. 9, come soggetto attivo; l.r. Toscana, artt. 15, 52, in cui si contempla la famiglia come destinataria ma anche erogatrice di prestazioni sociali e sono menzionate le associazioni familiari; analogamente l.r. Liguria, art. 20, che prevede una Consulta regionale delle famiglie; l.r. Molise, art. 15, come soggetto attivo e art. 44 come destinataria dei servizi; l.r. Puglia, artt. 22-26, che include fra gli interventi il diritto allo studio, i servizi alla prima infanzia e istituisce una Consulta; in Lombardia, art. 4, la maggior parte delle finalità delle unità di offerta sociali sono rivolte alla famiglia; l.r. Piemonte, artt. 41-43, come integrata nel 2019, che prevede l'operatività sul territorio di Centri per la famiglia e la costituzione di un'apposita Consulta, nonché l'attenzione per la conciliazione dei tempi di cura e di lavoro; l.r. Campania, art. 28, come destinataria.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

sue fasi, dalla formazione (con contributi per l'acquisto della prima casa per le giovani coppie o il prestito sull'onore, art. 3) in avanti, promuovendo il pieno sviluppo della persona al suo interno, maternità e paternità consapevoli, corresponsabilità dei genitori, solidarietà fra generazioni, parità di genere[238]. La seconda dispone la concessione di contributi regionali ai Comuni per supportare nuclei familiari che versino in determinate condizioni nonché l'istituzione di una Consulta; interventi più recenti hanno accentuato l'importanza di questa politica e, in parte, di tale organo, prevedendo un logo e una festa regionale, nonché la «valutazione di impatto familiare»[239].

Dopo il 2001 il legislatore regionale si è attivato in Lazio, Calabria, Marche, Puglia e Umbria.

Il provvedimento del Lazio, dopo aver richiamato strumenti di tutela internazionali, si prefigge una ricca elencazione di obiettivi che abbracciano le diverse situazioni e problematiche della vita familiare, prevede incentivi economici per famiglie di nuova formazione (basate sul matrimonio), interventi di sostegno all'infanzia e per la permanenza a domicilio di persone non autosufficienti, il favore verso l'associazionismo familiare, l'istituzione di un Osservatorio, una Conferenza e appositi Sportelli attivati dai Comuni. Afferma poi che l'accesso agli interventi debba avvenire sulla base del «quoziente familiare», di cui determina i fattori[240].

La l.r. Calabria, ispirandosi sia alla Costituzione sia alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, «riconosce e sostiene come soggetto sociale essenziale la famiglia fondata sul matrimonio in qualità

[238] L.r. Lombardia 6 dicembre 1999, n. 23, *Politiche regionali per la famiglia* e, *amplius*, C.B. Ceffa, *Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/8aefbfd2-889d-444b-8e48-5477c89815ee/CEFFA_2017_2018_LegislazioneMateriaSocioAssistenziale.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-8aefbfd2-889d-444b-8e48-5477c89815ee-mm0zzN, 28, che ricorda anche le l.r. 28 ottobre 2004, n. 28, *Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione delle città*, finalizzata a «sostenere le pari opportunità fra uomini e donne e a favorire la qualità della vita attraverso la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura parentale» e l.r. 28 settembre 2006, n. 22, *Il mercato del lavoro in Lombardia*, nella quale si afferma «l'impegno della Regione verso azioni di sistema per l'inserimento e la continuità occupazionale delle donne».

[239] L.r. Marche 15 maggio 2017, n. 16, *Modifiche alla l.r. 10 agosto 1998, n. 30, «Interventi a favore della famiglia»*, la cui disciplina è quindi ancora vigente.

[240] L.r. Lazio 7 dicembre 2001, n. 32, *Interventi a sostegno della famiglia*. Un elenco altrettanto ricco di aree di intervento, più moderno nel contenuto (ad esempio per il riferimento ai genitori separati), compare anche nella legge di sistema, art. 10.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

di istituzione primaria per la nascita, la cura e l'educazione dei figli e per l'assistenza ai suoi componenti» e impegna la Regione ad adottare una serie di misure per agevolare la formazione di nuclei nuovi e supportare quelli già costituiti, soprattutto se gravati da carichi o in situazione economica disagiata. Molte delle iniziative previste sono di tipo promozionale ed abbracciano un'ampia sfera di settori legati al contesto familiare, fra cui i servizi per la prima infanzia; altre hanno invece carattere più puntuale come la concessione di prestiti o finanziamenti a tassi e condizioni agevolati o la costituzione di appositi sportelli comunali. Misure specifiche, rimaste in parte inattuate, sono disposte a favore dell'associazionismo, fra cui l'istituzione di due organi consultivi. Fra gli obiettivi della legge compare quello di favorire la procreazione consapevole, anche ai fini di prevenire l'aborto, finalità espressa altresì in Puglia, Lazio, Lombardia e Liguria[241].

La legge quadro sulla famiglia adottata in Puglia nel 2004 è stata quasi interamente abrogata dalla legge di sistema che ne ha ripreso in parte i contenuti, prevedendo l'impegno della Regione soprattutto nei settori dell'assistenza a domicilio, della diffusione sul territorio di centri di ascolto e aiuto per varie categorie di persone, dei servizi per l'infanzia e a sostegno del diritto allo studio; l'istituzione di una Consulta e la formazione, all'interno dell'Osservatorio per le politiche sociali, di una sezione apposita[242].

In Umbria la famiglia è diffusamente presa in esame dal testo unico sui servizi sociali e sanitari (tit. IV) che, riprendendo i contenuti della legge specifica[243], impegna la Regione a mettere in atto un'ampia gamma di strumenti, diretti ai vari momenti della vita familiare, concentrandosi in particolare sulla funzione educativa e la cura dei minori (inclusa la previsione della mediazione familiare), sull'assistenza sociosanitaria e sanitaria legata alla gravidanza, alle vittime di violenza, ai disturbi psichiatrici, alle separazioni; sulle agevolazioni economiche per famiglie vulnerabili o in condizione di grave disagio e, ancora, su politiche abitative, diritto allo studio, inserimento lavora-

[241] L.r. Calabria 2 febbraio 2004, n. 1, *Politiche regionali per la famiglia*; per i riferimenti all'aborto v. l.r. Puglia 5/2004, art. 3, oggi abrogato e ripreso con formulazione differente dalla l.r. 19/2006; l.r. Lombardia 3/2008, art. 4; l.r. Lazio 32/2001, art. 2; l.r. Liguria 12/2006, art. 31.

[242] L.r. Puglia 2 aprile 2004, n. 5, *Legge quadro sulla famiglia* e l.r. 19/2006, artt. 22-27.

[243] L.r. Umbria 16 febbraio 2010, n. 13, *Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia*, oggi abrogata.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

tivo, adozione e affido, lavoro di cura prestato da familiari ed esterni (su cui v. *infra*). Come nella sopracitata legge pugliese, particolare risalto è attribuito all'associazionismo familiare, che la Regione riconosce «quale soggetto portatore di risorse e soggetto attivo nella programmazione regionale» (artt. 296, 341).

In Piemonte la giovane legge del 2019, intervenendo sul testo di quella di sistema, promuove la creazione di reti di solidarietà e l'individuazione di nuclei di disagio, definisce politiche strutturali per favorire le nuove famiglie, la genitorialità, la natalità, anche attraverso la conciliazione dei tempi, prevede l'istituzione di Centri per le famiglie e una Consulta regionale presso l'Assessorato competente[244].

Anche il Veneto è intervenuto recentemente in merito con una legge che, nel prevedere strumenti di tutela e di sostegno alle famiglie (fra cui la costituzione, da parte dei Comuni, di appositi sportelli sul territorio, oltre alla valorizzazione dell'associazionismo familiare), attribuisce particolare risalto alla natalità e alla genitorialità, con particolare riferimento alle situazioni di criticità (si mira a garantire, ad esempio, il diritto alla bigenitorialità dei figli di genitori separati)[245].

Complessivamente, le diverse accezioni che emergono dai frammentati interventi legislativi nonché dalla normativa regionale, portano a concludere che manchi ancora una concezione unitaria di famiglia, oltre che la piena attuazione dell'art. 31 Cost[246].

Venendo a provvedimenti di carattere meno generale, esprimono il supporto nell'attraversamento di momenti gravosi la norma lucana dedicata ai familiari di soggetti costretti a curarsi in strutture esterne alla Regione; quella marchigiana che, modificando la normativa previgente, si preoccupa della gravidanza e dei bambini ricoverati; la legge abruzzese che, intervenendo su un provvedimento del 1978, introduce riferimenti al sostegno alla vita indipendente, al "dopo di noi" e ai *caregiver* di minori malati e quella, sempre abruzzese, rivolta alle famiglie con componenti affetti da grave patologia oncologica o sottoposti a trapianto[247].

[244] L.r. Piemonte 5 aprile 2019, n. 13, *Disposizioni in materia di promozione e valorizzazione della famiglia e della genitorialità in ambito regionale. Modifiche alle leggi regionali 8 gennaio 2004, n. 1* (…) *e 15 gennaio 1973, n. 3 (…)*.

[245] L.r. 28 maggio 2020, n. 20, *Interventi a sostegno della famiglia e della natalità*.

[246] A. Saitta, *Famiglia e politiche promozionali*, in *La famiglia davanti ai suoi giudici*, cit., 620.

[247] L.r. Basilicata 6 agosto 2015, n. 25, *Provvidenze a favore di familiari o accompagnatori residenti in Basilicata di soggetti affetti da patologie particolarmente gravi e/o invalidanti, tali da richiedere cure presso strutture non regionali*; l.r. Mar-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

In relazione alla famiglia possono ancora essere richiamate le numerose leggi sul sostegno alle persone separate o divorziate e sulle adozioni.

Le prime sono rivolte in taluni casi ai «coniugi», in altre solo ai «genitori» separati o divorziati, prevedono quasi sempre un sostegno di tipo economico (fa eccezione la Toscana) e in molti casi servizi ulteriori come la mediazione familiare, politiche abitative, nelle Marche anche la consulenza legale[248].

Le seconde dispongono interventi di supporto economico (Toscana) o di consulenza, in alcuni casi per tutte le tipologie di adozioni, in altri (Molise, Toscana) solo per quelle internazionali[249].

che 5 febbraio 2008, n. 2, *Modifiche alla L.r. 27 luglio 1998, n. 22: «Diritti della partoriente, del nuovo nato e del bambino spedalizzato»*; l.r. Abruzzo 15 dicembre 2017, n. 63, *Modifiche alla l.r. 26 aprile 1978, n. 21 (Istituzione del servizio per l'assistenza alla famiglia, all'infanzia, alla maternità e alla paternità responsabili) e ulteriori disposizioni di carattere sociale*; l.r. Abruzzo 10 dicembre 2019, n. 42, *Interventi in favore delle famiglie che hanno all'interno del proprio nucleo familiare un componente affetto da grave patologia oncologica o sottoposto a trapianto*.

[248] L.r. Calabria 27 dicembre 2012, n. 68, *Norme per il sostegno del coniuge separato o divorziato in situazione di difficoltà*; l.r. Liguria 7 ottobre 2008, n. 34, *Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà*; l.r. Lombardia 24 giugno 2014, n. 18, *Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori*; l.r. Marche 15 ottobre 2012, n. 29, *Norme per il sostegno dei genitori separati e divorziati in situazione di difficoltà*; l.r. Puglia 15 novembre 2017, n. 45, *Interventi a sostegno dei coniugi separati o divorziati che versano in particolari condizioni di disagio economico*; l.r. Toscana 19 settembre 2013, n. 50, *Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà*; l.r Veneto 10 agosto 2012, n. 29, *Norme per il sostegno delle famiglie monoparentali e dei genitori separati o divorziati in situazione di difficoltà*, recentemente abrogata dalla l.r. 20/2020.

[249] L.r. Basilicata 20 marzo 2015, n. 13, *Istituzione del servizio regionale per garantire il sostegno alle adozioni e agli affidamenti familiari (SAAF)*; l.r. Molise 26 aprile 2004, n. 9, *Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise* e r.r. Molise 19 dicembre 2007, n. 4, *Regolamento di attuazione della l.r. 26 aprile 2004, n. 9, concernente: «Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise»*; l.r. Toscana 19 novembre 2009, n. 70, *Interventi di sostegno alle coppie impegnate in adozioni internazionali*; l.r. Umbria 11/2015, art. 305. In questo gruppo si può considerare anche la l.r. Calabria 22 novembre 2010, n. 29, *Un albero per ogni neonato e minore adottato* (che si adegua a quanto disposto dalla l. 29 gennaio 1992, n. 113, *Obbligo per il comune di residenza di porre a dimora un albero per ogni neonato, a seguito della registrazione anagrafica*).

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

8.2. *Gli interventi in materia di disabilità e non autosufficienza*

Alle leggi espressamente dedicate alla famiglia in generale o alle situazioni con carichi particolari si aggiungono, in quasi tutte le realtà territoriali, una serie di leggi minori, spesso simili fra loro, che prendono in esame alcune categorie specifiche di soggetti bisognosi, riproponendo così la tendenza, affermatasi in ambito sociale nei decenni addietro, di interventi settoriali per le singole criticità.

Fra le problematiche che ricevono maggiore risalto sono annoverate la disabilità e la non autosufficienza, affrontate talora come due categorie distinte, talaltra come almeno in parte sovrapposte e che ricevono altresì menzione nella l. 328/2000, agli artt. 14 e 15.

In materia di *disabilità* le Regioni erano intervenute già antecedentemente alla riforma del Titolo V, soprattutto al fine di incoraggiare l'inclusione sociale delle persone che ne erano affette[250], a testimonianza dell'avvenuto recepimento di un nuovo modo di intendere il concetto, che va oltre la dimensione medica, per assestarsi in una sociale[251].

Le leggi del dopo riforma – spesso supportate dal richiamo in quella di sistema (es. l.r. Molise, art. 47, Liguria, art. 35, Campania, art. 32) – perseguono soprattutto l'obiettivo di garantire alle persone con disabilità la permanenza a domicilio e una «vita indipendente», prevedendo talvolta appositi organi come Osservatori (Abruzzo, Basilicata), Consulte (Lazio, presso l'Assessorato) ovvero un apposito Garante (Campania e Puglia, ov'è insediato presso il Consiglio regionale, che lo elegge) o valorizzandone le associazioni rappresentative (Calabria)[252].

[250] Un esempio è costituito dalle l.r. Emilia-Romagna 29/1997, *Opportunità di vita autonoma e l'integrazione sociale delle persone disabili* e l.r. Piemonte 25 agosto 1987, n. 41, *Interventi nei confronti di Associazioni ed Enti a struttura associativa, finalizzati al sostegno delle attività svolte a favore di cittadini disabili*.

[251] A. Lorenzetti, *Dis-eguaglianza e disabilità*, in *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, a cura di M. Della Morte, Napoli 2016, 173 s.

[252] L.r. Abruzzo 23 novembre 2012, n. 57, *Interventi regionali per la vita indipen*dente; l.r. Abruzzo 25 novembre 2013, n. 44, *Osservatorio regionale sulla condizione delle persone con disabilità*; l.r. Basilicata 12 dicembre 2014, n. 38, *Istituzione dell'Osservatorio regionale sulla condizione delle persone con disabilità*; l.r. Calabria 8 gennaio 2002, n. 6, *Disciplina di compiti associativi di rappresentanza e tutela dei disabili calabresi*; l.r. Campania 18 maggio 2016, n. 13, *Disposizioni per l'assistenza alle persone disabili prive del sostegno familiare e modifiche alla l.r. 11 gennaio 1994, n. 2 (Istituzione del sistema integrato regionale per la emergenza sanitaria)*; l.r. Campania 7 agosto 2017, n. 25, *Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Alcune sono successive alla legge statale, che nel 2016 interviene in materia di disabilità grave disponendo provvidenze soprattutto di carattere finanziario[253].

La procedura di assistenza prevede l'elaborazione di piani personalizzati variamente denominati, l'intervento integrato dei servizi sociali e di quelli sanitari (Abruzzo, in cui i «progetti di assistenza personale autogestita» sono finanziati dalla Regione al fine di migliorare la qualità della vita degli interessati), a volte attraverso equipe multidisciplinari (Marche, Molise, in cui è previsto che la Regione si attivi su richiesta degli ambiti territoriali con finanziamenti annuali che consentano la realizzazione di strumenti di assistenza); in Campania la legge si limita a delegare alla Giunta la definizione degli interventi.

Le Regioni si interessano talvolta anche della formazione dei soggetti con disabilità (Basilicata) o istituiscono un'apposita Giornata[254].

Il Piemonte, che già nella legge di sistema prevede una serie di interventi a favore dei disabili, al fine di garantirne il benessere psicofisico e la piena integrazione in tutti i contesti sociali (artt. 46-48), è intervenuto di recente con l'obiettivo di favorire le politiche in materia attraverso linee di azione che abbracciano diversi ambiti fra cui l'informazione, il lavoro, il sostegno alla vita indipendente, l'istruzione, la sanità e lo sport e istituendo presso l'assessorato competente un'apposita Cabina di regia, oltre a un tavolo di confronto permanente con le autonomie locali[255].

con disabilità; l.r. Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 4, *Disciplina degli accertamenti della disabilità - ulteriori misure di semplificazione ed altre disposizioni in materia sanitaria e sociale*, cui si aggiunge la l.r. Emilia-Romagna 17 luglio 2014, n. 13, *Integrazioni alla l.r. 21 agosto 1997, n. 29 (Norme e provvedimenti per favorire le opportunità di vita autonoma e l'integrazione sociale delle persone disabili)*; l.r. Lazio 3 novembre 2003, n. 36, *Consulta per i problemi della disabilità e dell'handicap*; l.r. Marche 28 giugno 2018, n. 21, *Interventi regionali per favorire la vita indipendente delle persone con disabilità*; l.r. Molise 19 novembre 2010, n. 18, *Interventi regionali per la vita indipendente*. Rilevava l'innovatività di tale legge e della sopracitata legge abruzzese, prevedendo che sarebbero servite da esempio anche per altre Regioni G. Arconzo, *Il diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità*, in *Diritti e autonomie territoriali*, cit., 275.

[253] L. 22 giugno 2016, n. 112, *Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*.

[254] L.r. Molise 26 marzo 2003, n. 12, *Istituzione della giornata regionale del disabile*; l.r. Puglia 1 dicembre 2003, n. 24, *Istituzione della giornata regionale del diversamente abile*; l.r. Basilicata 17 novembre 2004, n. 20, *Attuazione del diritto alla formazione professionale dei cittadini diversamente abili*.

[255] L.r. Piemonte 12 febbraio 2019, n. 3, *Promozione delle politiche a favore dei*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

In Toscana fra le molteplici forme di sussidio disposte nel 2015 per far fronte alla crisi economica, è stato inserito per il triennio 2016-2018 un contributo finanziario annuale per le famiglie con minori disabili (dati i requisiti previsti, fra cui la residenza di due anni nella Regione)[256]. Con una legge di poco successiva, la Regione ha tentato un riordino della normativa esistente, caratterizzata da una serie di misure specifiche e contingenti, mirando a diffondere una nuova cultura della disabilità nel rispetto della Convenzione ONU. Disciplinata la procedura di accertamento dello *status* in oggetto, la norma promuove il miglioramento delle condizioni di coloro che ne sono affetti attraverso l'elaborazione di un progetto che miri alla massima realizzazione della vita indipendente in diverse situazioni (dalla riabilitazione a sfere come istruzione, lavoro, cultura, mobilità) e l'istituzione di appositi organismi. Un provvedimento coevo si sofferma specificamente sulla mobilità, a sostegno della quale vengono disposti incentivi economici e la possibilità, per i Comuni, di avviare sperimentazioni di *car sharing*[257].

La Lombardia è intervenuta con provvedimenti, fra cui la l.r. 13/2003, che mira al miglioramento dell'occupabilità e alla realizzazione dell'autonomia economica[258]. In Lazio viene singolarmente previsto che i soggetti disabili, anche non autosufficienti, possano essere ospitati per brevi periodi al di fuori del nucleo familiare, che può così

diritti delle persone con disabilità su cui E. Bellomo, *Tra abbattimento di barriere culturali e costruzione di un nuovo approccio multisettoriale dei diritti a favore delle persone con disabilità. Un primo commento alla l.r. 3/2019 «Promozione delle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità»*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2020, mette in luce l'opportunità che le azioni previste siano sostenute da un aumento delle risorse finanziarie. Sottolinea la difficoltà, in linea generale, di valutare le politiche degli enti territoriali nei confronti della disabilità G. Arconzo, *L'inclusione delle persone con disabilità: considerazioni preliminari ad uno studio sul ruolo delle autonomie nella tutela dei diritti sociali*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, cit., 234 ss.

[256] L.r. Toscana 28 dicembre 2015, n. 82, *Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016*, art. 5. Le politiche per i disabili sono menzionate anche nella legge di sistema, art. 55.

[257] L.r. Toscana 18 ottobre 2017, n. 60, *Disposizioni generali sui diritti e le politiche per le persone con disabilità*, cui si aggiunge l.r. Toscana 28 dicembre 2017, n. 81, *Interventi atti a favorire la mobilità individuale e l'autonomia personale delle persone con disabilità*. Sul punto cfr. C.B. Ceffa, *Disuguaglianze e fragilità nel welfare che cambia*, cit., 28.

[258] L.r. Lombardia 4 agosto 2003, n. 13, *Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate*, come successivamente modificata.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

godere di uno stacco dall'attività di cura, mentre l'Emilia-Romagna ha istituito un fondo per l'occupazione di persone con disabilità[259].

Passando alla *non autosufficienza*, gli elementi distintivi delle scelte in materia possono essere ravvisati nell'istituzione di appositi fondi, previsti dalle leggi dedicate a tale problematica ovvero da quelle di sistema (che quasi sempre vi si soffermano)[260], e il fatto che si tratti di uno dei comparti in cui più si avverte, inevitabilmente, l'integrazione fra servizi sociali e sanitari.

A proposito dei fondi, viene disciplinata la tipologia degli interventi finanziabili e, talvolta, le loro fonti di alimentazione (Puglia, Veneto). In Toscana il fondo è finalizzato a «estendere il sistema pubblico dei servizi socio-sanitari integrati a favore delle persone non autosufficienti, disabili e anziane» e ripartito dalla Giunta fra le zone distretto mentre le risorse sono assegnate alle società della salute o,

[259] L.r. Lazio 11/2016, art. 29 mentre l'art. 12 menziona espressamente il disagio psichico; si segnala ancora la l.r. Lazio 3 novembre 2003, n. 36, *Consulta per i problemi della disabilità e dell'handicap*. L.r. Emilia-Romagna 1 agosto 2005, n. 17, *Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro*, art. 19. In questa Regione sono intervenute anche la l.r. 19 febbraio 2008, n. 4, *Disciplina degli accertamenti della disabilità - ulteriori misure di semplificazione ed altre disposizioni in materia sanitaria e sociale*, che disciplina le modalità di accertamento della disabilità e la l.r. 17 luglio 2014, n. 13, *Integrazioni alla l.r. 21 agosto 1997, n. 29 (Norme e provvedimenti per favorire le opportunità di vita autonoma e l'integrazione sociale delle persone disabili)* che vi inserisce alcune disposizioni sui cani da accompagnamento.

[260] L.r. Calabria 20 dicembre 2011, n. 44, *Norme per il sostegno di persone non autosufficienti – Fondo per la non autosufficienza*; l.r. Molise 18 dicembre 2017, n. 22, *Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza*; l.r. Piemonte 18 febbraio 2010, n. 10, *Servizi domiciliari per persone non autosufficienti*; l.r. Puglia 25 febbraio 2010, n. 2, *Istituzione del fondo regionale per il sostegno delle persone non autosufficienti e loro nuclei familiari*; l.r. Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, *Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza*; l.r. Umbria 4 giugno 2008, n. 9, *Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza e modalità di accesso alle prestazioni*, oggi abrogato ma i cui contenuti sono in parte ripresi dalla l.r. 11/2015; l.r. Veneto 18 dicembre 2009, n. 30, *Disposizioni per la istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza e per la sua disciplina*. La l.r. Calabria 44/2011 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, come già ricordato, nella parte in cui riservava gli interventi previsti ai «cittadini europei o extracomunitari con regolare carta di soggiorno», limitatamente a tale ultima specificazione (Corte cost. sent. 4/2013, § 6.1). In alcune realtà la disciplina di questo settore è data dalle leggi di sistema (Basilicata, art. 4; Liguria, artt. 46, 47; Emilia-Romagna, artt. 12 e 50; Campania, artt. 32, 37-42, particolarmente dettagliata soprattutto nella previsione delle forme di integrazione socio-sanitaria che devono essere impiegate sia nella programmazione, sia nella gestione, per fare fronte a questa condizione).

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

in loro mancanza, alle aziende unità sanitarie locali. Come già ricordato, questa legge, che si distingue per essere molto più dettagliata di altre, prevede (come quella piemontese) anche le modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni[261].

Viene poi disciplinata l'adozione di strumenti di pianificazione a livello locale (hanno un Piano distrettuale Lazio e Calabria, in cui la redazione è assegnata agli ambiti territoriali, composti da Comuni associati) e regionale (in Umbria la programmazione è unificata ed articolata su tre livelli: quello regionale, con l'adozione del Piano regionale integrato per la non autosufficienza (PRINA), quella delle zone sociali dei distretti dell'ASL e quella dei distretti sanitari e delle zone sociali[262]).

Come già anticipato, la non autosufficienza costituisce in quasi tutte le realtà uno dei settori in cui maggiormente si avverte l'integrazione con il sistema sanitario. La gestione congiunta riguarda soprattutto le prestazioni domiciliari (Puglia, Piemonte) e in Calabria viene formalizzata attraverso un accordo di programma fra i Sindaci dei Comuni capofila degli ambiti e le aziende sanitarie.

L'integrazione è anche alla base della redazione del piano o programma di assistenza individualizzato di cui sono oggetto i destinatari, affidata ai servizi sociali in collaborazione con altri soggetti (Lazio), spesso sanitari (Calabria, Molise, Piemonte, talvolta attraverso unità multidisciplinari, come in Toscana o in Umbria, ove il piano presuppone la stipula di un Patto per la cura e il benessere fra il soggetto interessato, chi lo assiste e il responsabile del programma).

Sia all'interno delle leggi intitolate alla disabilità, sia di quelle sulla non autosufficienza variano i parametri per l'individuazione dei destinatari. Si riscontrano, in particolare, delle differenze sulle cause della perdita di autonomia, in quanto alcune espressamente escludono l'età come unico fattore (Marche), che altre invece contemplano (Basilicata, Calabria, Puglia, Toscana); talune, fra cui il Veneto, includono le persone con disabilità nella categoria dei non autosufficienti.

Sui problemi della disabilità e non autosufficienza le Regioni agiscono non solo in via legislativa ma anche con atti di natura amministrativa, piani di azione e misure che tentano di far fronte alla riduzione dei finanziamenti statali. In Lombardia viene dedicata parti-

[261] In Toscana il sostegno regionale agli enti locali che si attivano in favore delle persone non autonome è espresso anche dalla l.r. 41/2005, art. 10.

[262] L.r. Umbria 11/2015, art. 327, che riprende parte dei contenuti dalla l.r. 9/2008.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

colare attenzione all'inserimento lavorativo di persone con disabilità su cui interviene il Piano regionale di Sviluppo (PRS), che si basa sulla presa in carico del cittadino con l'obiettivo di valorizzarne le potenzialità[263]. Al suo interno è stato adottato il Piano d'azione regionale 2010-2020 per le persone con disabilità, quale «strumento operativo, integrato e sinergico», nel quale sono definiti obiettivi e strumenti per una politica regionale unitaria[264].

In Puglia nel 2006 sono state avviate diverse linee di azione per favorire la piena integrazione sociale delle persone disabili e dei loro nuclei familiari con l'adozione di un piano denominato «Diritti in Rete» che ambisce a sostenere progetti di integrazione sociale e scolastica, mentre la legge di sistema ha istituito dal 2015 anche un apposito Garante (art. 31ter).

La recente attività di Regioni ed enti locali si è focalizzata sulla creazione di percorsi di autonomia delle persone in condizioni di disabilità, anche in prospettiva della venuta meno del supporto della famiglia di provenienza. Alcune Regioni hanno attivato interventi di carattere sociosanitario destinati a persone non autosufficienti (Liguria), alcune hanno istituito sussidi economici mensili per l'assistenza e la cura a domicilio di coloro che necessitano di assistenza continua, detti «assegni di cura», proprio al fine di favorire la permanenza in famiglia e ridurre i ricoveri in strutture residenziali[265].

A proposito della disabilità occorre infine dare atto degli interventi legislativi rivolti alle persone con difficoltà di udito e vista, che prevedono particolari strumenti di supporto come, nel primo caso, la promozione e diffusione della lingua dei segni o di altre forme di ausilio, quali dispositivi telefonici particolari (Abruzzo)[266].

[263] C.B. Ceffa, *Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia*, cit., 63 s.

[264] D.G.R. Lombardia 15 dicembre 2010, n. 9/983, *Determinazione in ordine al Piano d'Azione Regionale per le politiche in favore delle persone con disabilità e alla relativa Relazione tecnica*.

[265] F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, *Le Regioni e i servizi sociali*, cit., 1095 ss.

[266] L.r. Abruzzo 10 dicembre 2010, n. 58, *Contributo per la prosecuzione del servizio ponte regionale realizzato dall'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi (ENS) per favorire il superamento delle barriere comunicative ai cittadini della Regione Abruzzo con disabilità uditiva*; l.r. Abruzzo 17 aprile 2014, n. 17, *Disposizioni per la promozione dell'inclusione sociale delle persone sorde e del riconoscimento della lingua dei segni italiana e integrazione alla l.r. 13 gennaio 2014, n. 7*; l.r. Basilicata 5 febbraio 2010, n. 17, *Interventi per l'inserimento e l'integrazione sociale a favore dei sordi*; l.r. Basilicata 20 novembre 2017, n. 30, *Disposizioni per il ri-*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

8.3. *Le forme di aiuto domiciliare alle famiglie in difficoltà*

Nell'ottica di mantenere il più possibile a domicilio persone che versino in condizioni problematiche, particolare attenzione è riservata alle forme di aiuto prestate a tal fine dagli stessi familiari del soggetto bisognoso ovvero da esterni. Sul primo gruppo soccorre il filone delle leggi sul *caregiver*, la cui considerazione da parte della normativa regionale, a fronte della minore incisività di quella statale, denota la consapevolezza dell'importanza del ruolo che tale figura svolge nelle dinamiche sociali[267]. Definita «la persona che volontariamente, in modo gratuito e responsabile, si prende cura nell'ambito del Piano Personalizzato di Assistenza… di una persona cara e in condizioni di non autosufficienza e non in grado di prendersi cura di sé, che necessita di ausilio di lunga durata e di assistenza continuativa e globale»[268], se

conoscimento della lingua dei segni italiana e la piena accessibilità delle persone sorde alla vita collettiva; l.r. Campania 2 agosto 2018, n. 27, *Disposizioni per l'inclusione sociale, la rimozione delle barriere alla comunicazione, il riconoscimento e la promozione della lingua dei segni italiana e della lingua dei segni italiana tattile*; l.r. Emilia-Romagna 2 luglio 2019, n. 9, *Disposizioni a favore dell'inclusione sociale delle persone sorde, sordocieche e con disabilità uditiva*; l.r. Lazio 28 maggio 2015, n. 6, *Disposizioni per la promozione del riconoscimento della lingua italiana dei segni e per la piena accessibilità delle persone sorde alla vita collettiva. Screening uditivo neonatale*; l.r. Lombardia 5 agosto 2016, n. 20, *Disposizioni per l'inclusione sociale, la rimozione delle barriere alla comunicazione e il riconoscimento e la promozione della lingua dei segni italiana e della lingua dei segni italiana tattile*; l.r. Piemonte 30 luglio 2012, n. 9, *Disposizioni per la promozione del riconoscimento della lingua dei segni italiana e per la piena partecipazione delle persone sorde alla vita collettiva*. In Toscana è la l.r. 41/2005 a intervenire in favore dei non vedenti, art. 55. L.r. Basilicata 16 giugno 2003, n. 22, *Norme in materia di prevenzione della cecità*, abrogata dalla l.r. 34/2014; l.r. Calabria 13 novembre 2002, n. 44, *Iniziative regionali per la rappresentanza e la tutela dei ciechi calabresi - Contributi regionali*; l.r. Calabria 31 maggio 2019, n. 17, *Interventi per l'assistenza a favore dei ciechi pluriminorati*; l.r. Lazio 1 dicembre 2003, n. 40, *Interventi regionali in favore dei cittadini ciechi*; l.r. Veneto 10 agosto 2006, n. 17, *Interventi a favore del "centro polifunzionale per la promozione della salute e della vita sociale dei ciechi e degli ipovedenti*.

[267] Con la l. 27 dicembre 2017, n. 205, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020* lo Stato ha istituito il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, destinandovi una quota per i tre anni successivi; sul punto e sul valore, anche morale, della "cura" v. V. Caporrino, Caregivers*: discriminazioni e tutele. Suggestioni comparatistiche*, in *dirittifondamentali*, 2020, 1123 ss. Invitava a individuare «i criteri di riconoscimento giuridico» di questa figura S. Rossi, *Appunti su un diritto possibile. Lo statuto giuridico dei* caregivers *familiari*, in *La famiglia davanti ai suoi giudici*, cit., 567.

[268] L.r. Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 43, *Norme per il riconoscimento ed il so-*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

ne valorizza il ruolo in quanto «componente informale della rete di assistenza alla persona e risorsa del sistema integrato dei servizi sociali, socio-sanitari e sanitari»[269]. Individuati talvolta nella rosa dei familiari o fra altri soggetti che danno la disponibilità (Abruzzo e Campania), i *caregiver* ricevono un contributo economico, sono supportati operativamente da Comuni e Aziende sanitarie, inseriti in una «rete di sostegno… costituita dal sistema integrato dei servizi sociali, socio-sanitari e sanitari» (l.r. Abruzzo e Campania, art. 5).

Sull'esempio dell'Emilia-Romagna, intervenuta per prima, ai *caregiver* sono affidati non solo compiti di cura in senso stretto ma anche di interessamento all'ambiente domestico della persona accudita, inclusa l'attività di relazione, di disbrigo delle pratiche amministrative, di partecipazione alla definizione del piano assistenziale individualizzato[270] e il coinvolgimento attraverso i loro rappresentanti nella programmazione (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna). Le leggi istituiscono il *Caregivers Day* e prevedono che l'attività prestata possa essere valutata in termini di crediti per l'ammissione ai corsi di operatore sanitario[271] e, solo in Emilia-Romagna, anche per la certificazione delle competenze; in Campania è istituito presso la Giunta regionale un apposito registro.

Sul secondo gruppo, quello degli assistenti non familiari, è l'Umbria ad avere approvato per prima una legge, il cui contenuto è ora trasfuso nel testo unico su sanità e servizi sociali, impegnandosi sul fronte della formazione, della selezione del personale da Paesi esteri, sulle modalità per favorire l'incontro fra domanda e offerta e prevedendo anche forme di contributi economici[272].

Sul punto è intervenuta anche la Lombardia che, fra le altre cose, si impegna a promuovere percorsi formativi per assistenti familiari, autorizza i Comuni a istituire sportelli per l'assistenza e prevede appositi registri (l'iscrizione ai quali presuppone un preciso livello di

stegno del caregiver familiare (persona che presta volontariamente cura e assistenza); l.r. Campania 20 novembre 2017, n. 33, *Norme per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare*; l.r. Emilia-Romagna 28 marzo 2014, n. 2, *Norme per il riconoscimento e il sostegno del caregiver familiare (persona che presta volontariamente cura e assistenza)*; in Umbria è menzionato dalla legge di sistema (art. 306).

[269] L.r. Abruzzo, artt. 2 e 1; analogamente l.r. Campania, artt. 2 e 1.

[270] C.B. Ceffa, *Disuguaglianze e fragilità nel welfare che cambia*, cit., 21.

[271] Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna.

[272] L.r. Umbria 3 ottobre 2007, n. 28, *Interventi per il sostegno e la qualificazione dell'attività di assistenza familiare domiciliare*, ora l.r. 11/2015, artt. 307-312.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

conoscenza della lingua italiana)[273]. Analoghi i contenuti della di poco successiva legge veneta che si caratterizza per la specificazione di un nutrito elenco di «soggetti attuatori» fra cui le unità sanitarie, gli enti del Terzo settore, le organizzazioni sindacali[274].

Talune Regioni contemplano infine tale figura nelle leggi in materia di disabilità (es. Marche e Piemonte, che si fanno carico degli aspetti formativi).

8.4. *Le politiche per l'invecchiamento attivo*

Ulteriori filoni normativi collegati alle politiche familiari e oggetto di attenzione, oltre che nelle leggi di sistema, da parte di provvedimenti ad hoc, sono quelli concernenti gli anziani, i giovani, le donne vittime di violenza, i detenuti, gli stranieri e coloro che, a vario titolo, versano in condizioni di indigenza.

Materia di intervento regionale sin dagli anni Settanta, l'«invecchiamento attivo»[275] è stato ridisciplinato da diverse leggi che, pur non presentandosi omogenee nella struttura, tendono nuovamente a riproporre schemi analoghi (particolarmente simili appaiono quelle di Liguria, Abruzzo e Piemonte), con una parte iniziale, espressiva di intenti definitori e in cui le fonti sovranazionali sono richiamate meno frequentemente che in altri ambiti (la Carta UE in Basilicata, i principi UE in Piemonte)[276].

[273] L.r. Lombardia 25 maggio 2015, n. 15, *Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari*.

[274] L.r. Veneto 17 ottobre 2017, n. 38, *Norme per il sostegno delle famiglie e delle persone anziane, disabili, in condizioni di fragilità o non autosufficienza, per la qualificazione e il sostegno degli assistenti familiari*.

[275] Definito in l.r. Abruzzo, art. 2, Campania, art. 2, Piemonte, art. 2 come «il processo che promuove la capacità continua della persona di ridefinire e modificare il proprio progetto e contesto di vita, attraverso azioni che favoriscono opportunità di autonomia, benessere, salute, sicurezza e partecipazione alle attività sociali, allo scopo di migliorare la qualità della vita e di affermare la dignità delle persone che invecchiano». Analoga ma più breve la descrizione in Basilicata.

[276] L.r. Abruzzo 9 giugno 2016, n. 16, *Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo*; l.r. Basilicata 20 novembre 2017, n. 29, *Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni*; l.r. Calabria 16 maggio 2018, n. 12, *Norme in materia di tutela, promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo*; l.r. Campania 12 febbraio 2018, n. 2, *Norme per la promozione dell'invecchiamento attivo e modifiche* alla l.r. 3 agosto 2013, n. 9…; l.r. Liguria 3 novembre 2009, n. 48, *Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo*; l.r. Marche 28 gennaio 2019, n. 1, *Promozione dell'invecchiamento attivo*; l.r. Pie-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Varia ancora una volta la delimitazione dei destinatari, che in alcune realtà presuppone il compimento del sessantacinquesimo anno (Abruzzo, Basilicata, Campania, Piemonte), in altre del sessantesimo (Calabria, Liguria, Marche); originale la scelta del Veneto, che non specifica un'età ma «assicura risposte specifiche per le donne anziane», che costituiscono la maggioranza della categoria interessata.

A differenza delle leggi esaminate sino ad ora che, al pari di alcune di quelle di sistema[277], vedevano eventualmente l'età avanzata come un problema da risolvere nel contesto della disabilità e della non autosufficienza, questa categoria di provvedimenti la considera come una risorsa da valorizzare. A tal fine e per favorire l'invecchiamento attivo le Regioni s'impegnano a promuovere una serie di azioni in svariati ambiti fra cui la salute e il benessere (Abruzzo e Umbria – che includono il contrasto alla solitudine –, Basilicata, Liguria, Marche, Piemonte, Veneto), la permanenza in famiglia (Abruzzo, Piemonte, Veneto), la formazione permanente (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Liguria, Marche, Piemonte, Umbria, Veneto, Campania, in cui viene estesa a diversi ambiti), il completamento dell'attività lavorativa (Abruzzo, Liguria, Marche, Piemonte, Veneto), la socializzazione (Calabria, Umbria; parla di partecipazione il Veneto), il turismo sociale (Marche), accompagnato dall'intento di sfruttare i saperi degli anziani per promuovere la Regione all'esterno (Abruzzo, Basilicata, Liguria e, con formulazione parzialmente diversa, Veneto), l'impegno e il volontariato civile (Marche, ne indicano i possibili impieghi Abruzzo, Calabria, Liguria, Piemonte, Umbria, in cui riceve particolare risalto, impegnando la Regione a sostenere progetti fra enti pubblici e soggetti del Terzo settore; il Veneto si sofferma sulle banche del tempo), la gestione del terreno comunale o l'agricoltura sociale (Abruzzo, Campania, Marche, Piemonte, Umbria), lo sport (Marche), la diffusione di strumenti tecnologicamente avanzati (Abruzzo, Basilicata, Liguria, Marche, Umbria)[278].

monte 9 aprile 2019, n. 17, *Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo*; l.r. Veneto 22 gennaio 2010, n. 9, *Istituzione del servizio civile degli anziani*, abrogata da l.r. Veneto 8 agosto 2017, n. 23, *Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo*.

[277] V. le leggi di sistema di Marche, artt. 21-23; Molise, art. 46, che intervengono anche in favore degli anziani non autosufficienti; Piemonte, artt. 49, 50; Campania, art. 31; entrambi i ruoli degli anziani trapelano invece dalle parole delle l.r. Liguria, art. 34 e, in parte, Lazio, art. 13.

[278] Anche su questo aspetto l'Umbria riprende sostanzialmente quanto previsto

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

In Toscana è la legge di sistema a focalizzarsi sul concetto di relazione intergenerazionale sulla cui base deve essere realizzata una rete locale di servizi ricreativi e di luoghi aggregativi in cui realizzare forme di associazionismo e di inserimento sociale anche di diretta iniziativa della popolazione anziana, con il coinvolgimento della comunità locale e dei soggetti del Terzo settore presenti sul territorio[279].

Ai fini della programmazione le Regioni adottano un approccio integrato sia fra i diversi settori, sia fra gli enti a vario titolo coinvolti (Comuni, ASL e altre organizzazioni), chiamati a collaborare; in quasi tutte le realtà è prevista la redazione di un piano o programma, variamente denominato, triennale o, più raramente, annuale[280], che in Liguria è contenuto invece direttamente nel Piano sociale regionale.

In Campania è menzionata la possibilità di stipulare protocolli d'intesa con le forze dell'ordine a garanzia della sicurezza; il Piemonte mira a favorire la partecipazione delle persone anziane attraverso la costituzione di reti di supporto che coinvolgono enti locali, aziende sanitarie e diversi altri attori, mentre l'Abruzzo istituisce una Giornata dedicata.

Alcune Regioni prevedono poi appositi organi (c'è una Consulta in Basilicata e Veneto, una Conferenza permanente sulle problematiche degli anziani e dei pensionati in Calabria, un tavolo regionale permanente per l'invecchiamento attivo nelle Marche, un Tavolo di confronto permanente e una cabina di regia in Piemonte).

Il coinvolgimento civico della categoria in esame è stato talvolta "istituzionalizzato" nella forma del servizio civile degli anziani[281].

dalla l.r. 27 settembre 2012, n. 14, *Norme a tutela della promozione e della valorizzazione dell'invecchiamento attivo*.

[279] L.r. Toscana 41/2005, art. 54.

[280] Vi è un Programma Operativo sull'Invecchiamento attivo, triennale, adottato in concertazione con altri soggetti coinvolti, in Abruzzo, Calabria; un Piano di invecchiamento attivo triennale in Piemonte; un programma triennale che coinvolge i diversi attori anche in Basilicata; un Programma annuale sull'invecchiamento attivo nelle Marche, in cui si specifica che le politiche sono perseguite anche attraverso la pianificazione negli altri settori; un Piano sull'invecchiamento attivo triennale in Veneto.

[281] In Basilicata sono previsti i settori di impiego del servizio civile degli anziani e la sottoscrizione di un atto d'impegno dei volontari; in Campania si esprime il sostegno allo stesso; nelle Marche è rivolto ad ultrasessantenni non colpiti da condanne penali; in Piemonte è contemplato dalla l.r. 1/2004, art. 49; in Veneto la l.r. 9/2010, che lo istituiva, è stata abrogata dalla nuova legge 23/2017 le cui iniziative ricomprendono forme analoghe di organizzazione, seppur non così denominate; nel frat-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Fra le diverse realtà spicca quella del Veneto la cui particolare sensibilità verso il tema trova conferma nella pluralità delle leggi anche antecedenti alla riforma e nel fatto che è stata una delle prime Regioni a disciplinare per legge il servizio di affido[282]. In particolare, nello spirito della l.r. 23/2017 (che nasce da un progetto di sperimentazione europeo), «la vecchiaia è intesa come una condizione di "tempo liberato", in grado di offrire professionalità, competenze e opportunità di crescita, se valorizzata nella sua dimensione sociale e se promossa e difesa con adeguati stili di vita e servizi su misura»[283].

8.5. *Le politiche per i giovani*

Sulla sponda della vita opposta a quella della vecchiaia si collocano l'infanzia e la gioventù che, nell'incipit della recente legge piemontese, sono riconosciute come «ricchezza del territorio e… risorsa fondamentale della comunità». In questo ambito Regioni ed enti locali si sono da sempre distinti per il loro attivismo, complice anche la perdurante assenza di una specifica legislazione nazionale di indirizzo o riordino del settore, nonostante l'assunzione di impegni, da parte dello Stato, in sede europea e internazionale.

A partire dagli anni Ottanta le Regioni hanno cominciato infatti a legiferare in materia e i Comuni si sono spesso fatti promotori, insieme al Terzo settore, di una serie di azioni di prevenzione (ad esempio in riferimento alla droga e alla criminalità giovanile), soprattutto nei settori relativi a informazione, socializzazione e cultura, formazione e lavoro, emarginazione e disagio.

A livello statale, fra il 2006 e il 2007 è stato istituito un Ministero *ad hoc* e attivato il relativo Fondo nazionale, in relazione al quale la Corte dei Conti, ribadendo che «le modalità di trasferimento delle risorse alle Regioni sono espressione del dettato costituzionale (Legge costituzionale 18.10.2001, n. 3), che fa rientrare le politiche giovanili

tempo nella Regione vengono portati a compimento i progetti avviati in costanza della normativa previgente.

[282] L.r. Veneto 24 febbraio 2015, n. 3, *Disciplina del servizio di affido a favore di anziani o di altre persone, a rischio o in condizione di disagio sociale*; la possibilità di sperimentare tale soluzione era già prevista dalla l.r. Emilia-Romagna 3 febbraio 1994, n. 5, *Tutela e valorizzazione delle persone anziane - interventi a favore di anziani non autosufficienti*, oltre che avviata in alcuni Comuni italiani.

[283] C.B. Ceffa, *Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia*, cit., 44.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

nell'ambito delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni»[284], ha attribuito agli enti territoriali il ruolo di «autentici *policy maker* in materia di giovani», con la possibilità di partecipare alle decisioni inerenti la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale[285].

Gli interventi delle Regioni non hanno quindi solo colmato uno spazio lasciato vuoto dallo Stato, ma sono risultati anticipatori dei suoi successivi provvedimenti, com'è emblematicamente dimostrato dalla vicenda del Garante per l'Infanzia (v. *infra*).

Per quanto concerne la normativa post riforma, si può innanzitutto constatare come alcune leggi abbiano carattere generale, altre siano invece rivolte a specifiche situazioni, come quella abruzzese, che si occupa dei giovani allontanati dalla famiglia e prossimi a lasciare le strutture di cui sono ospiti; quelle laziale e molisana che, muovendo dalla necessità di tutelare il diritto al gioco, provvedono alla disciplina delle ludoteche[286]; quelle lucana e marchigiana, che incaricano i Comuni di sottoporre alla Giunta regionale, per un eventuale finanziamento, progetti denominati "Città delle bambine e dei bambini", finalizzati a migliorare la qualità della vita dei piccoli cittadini[287].

Al primo gruppo appartengono invece i provvedimenti approvati da Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, di nuovo Marche, Piemonte, Umbria e Veneto[288], che esordiscono con il richiamo

[284] Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – Adunanza congiunta del 7 marzo 2013 – Deliberazione n. 2/2013/G.

[285] A. Bazzanella, G. Campagnoli, *Giovani e politiche giovanili in Italia*, in *Auton. loc. serv. soc.*, 2014, 390 ss.

[286] In Lazio è stata approvata altresì la l.r. 24 dicembre 2008, n. 26, *Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare*, relativa ai casi di separazione, dichiarata incostituzionale da Corte cost. sent. 131/2010 in quanto, nella disciplina dei mediatori familiari, esondava dall'alveo della competenza concorrente in materia di professioni, violando così l'art. 117, c. 3, Cost.

[287] L.r. Abruzzo 28 dicembre 2015, n. 42, *Interventi a sostegno di giovani già ospiti di strutture di accoglienza e ulteriori disposizioni finanziarie*; l.r. Lazio 11 luglio 2002, n. 18, *Tutela del gioco infantile e disciplina delle ludoteche*; l.r. Molise 23 dicembre 2004, n. 36, *Modifiche alla l.r. 14 aprile 2000, n. 29, ad oggetto: «Tutela del diritto al gioco dei bambini e sviluppo delle ludoteche*; l.r. Basilicata 16 febbraio 2005, n. 10, *Interventi per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e per lo sviluppo di progetti per città dei bambini e delle bambine*; l.r. Marche 19 aprile 2017, n. 14, *Disposizioni per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e lo sviluppo di progetti a sostegno delle "Città sostenibili e amiche dei bambini e degli adolescenti" della regione Marche*.

[288] L.r. Campania 8 agosto 2016, n. 26, *Costruire il futuro. Nuove politiche per*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

a diversi documenti di diritto internazionale o sovranazionale[289]. Dal punto di vista operativo, le leggi prevedono il riparto delle competenze fra i diversi livelli territoriali, riservando alla Regione la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento e il monitoraggio, anche attraverso l'integrazione fra servizi socio-sanitari, educativi e sociali[290], compiti formativi alle Province (Liguria), ai Comuni varie funzioni, anche di erogazione (Liguria, Campania, Piemonte), fra cui la predisposizione di centri per le famiglie, con funzioni soprattutto di tipo informativo e consultivo (Emilia-Romagna).

Come già in altri settori, sono previsti appositi organi o strumenti: un tavolo di coordinamento e una Consulta regionale in Umbria e Marche, un Osservatorio in Campania e Lombardia, un coordinamento presso la Giunta in Emilia-Romagna e Piemonte, un registro

i giovani, preceduta da l.r. Campania 13 dicembre 2013, n. 21, *Istituzione della Consulta regionale per la promozione e la tutela dei diritti dei minori*; l.r. Emilia-Romagna 28 aprile 2008, n. 14, *Norme in materia di politiche per le giovani generazioni*; l.r. Liguria 9 aprile 2009, n. 6, *Promozione delle politiche per i minori e i giovani*; l.r. Lombardia 14 dicembre 2004, n. 34, *Politiche regionali per i minori*; l.r. Marche 5 dicembre 2011, n. 24, *Norme in materia di politiche giovanili*; l.r Umbria 1 febbraio 2016, n. 1, *Norme in materia di politiche giovanili - Ulteriori integrazioni della l.r. 16/02/2010, n. 14 (Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali…*; l.r. Veneto 14 novembre 2008, n. 17, *Promozione del protagonismo giovanile e della partecipazione alla vita sociale*. Il Veneto è intervenuto di recente anche con la l.r. 20 maggio 2020, n. 18, *Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione educativa e sociale del consiglio comunale dei ragazzi come strumento di partecipazione istituzionale delle giovani generazioni alla vita politica e amministrativa*.

[289] Sono richiamate le raccomandazioni contenute «nel Libro bianco della Commissione Europea (Un nuovo impulso per la gioventù europea) e nella Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale» (Campania, Piemonte); la Convenzione ONU (Emilia-Romagna e Liguria) e la Convenzione europea relativa all'esercizio dei diritti dei fanciulli (Emilia-Romagna, nella parte sull'infanzia), gli obiettivi fissati dal piano strategico di Europa 2020 (Piemonte). Diversi documenti e convenzioni internazionali, oltre alla normativa nazionale, sono evocati dalla legge lombarda.

[290] Veneto, Campania ed Emilia-Romagna istituiscono un Gruppo di orientamento strategico; Marche e Umbria prevedono un piano e, in sua attuazione, un programma regionale; il Piemonte un Piano. In Liguria l'integrazione a livello regionale avviene nell'ambito del Piano sociale integrato regionale, a livello territoriale si avvale del Piano di ambito territoriale sociale e del Piano di distretto sociosanitario che, «approvato d'intesa tra il Comitato dei Sindaci e la direzione generale della Azienda sanitaria locale, è la sede di programmazione degli interventi sociosanitari integrati a favore della famiglia e del minore» (art. 8). In Emilia-Romagna la programmazione avviene nell'ambito del piano degli interventi e servizi sociali.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

regionale delle associazioni giovanili in Campania e Piemonte, un Comitato regionale per le politiche giovanili in Veneto, una Conferenza e un Centro per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Umbria.

Per quanto concerne le azioni proposte, la legge dell'Emilia-Romagna si prefigge di perseguire l'integrazione sia con le altre politiche, sia con i diversi attori coinvolti e suddivide gli interventi a seconda che siano destinati all'infanzia e all'adolescenza oppure ai giovani, scelta condivisa anche dalla legge ligure. Sono promosse una serie di iniziative come la Settimana dei giovani, la loro partecipazione alla vita politica, l'istituzione di un Forum (che si trova in Campania, in cui è convocato presso la Presidenza del Consiglio; Piemonte, presso il Consiglio), la promozione di spazi di aggregazione, della mobilità, dell'insegnamento di stili di vita salutari, dell'utilizzo dei media, della pratica sportiva, favorendo le iniziative per il tempo extrascolastico. Sempre in Emilia-Romagna vengono poi predisposti specifici interventi per i minori vittime di reato, inseriti nel circuito penale, disabili o ricoverati, nonché in materia di abbandono e affido. Per i giovani la Regione garantisce l'informazione attraverso servizi dedicati; le azioni in loro favore concernono la formazione professionale, l'ingresso nel mondo del lavoro, l'accesso all'abitazione, la cultura, la salute, la mobilità, l'aggregazione, la partecipazione attraverso forme di *e-democracy* e presuppongono sempre l'integrazione fra politiche diverse.

In Liguria il capo dedicato ai minori è intitolato anche al sostegno alla famiglia e sono previsti i diversi ambiti in cui la Regione si attiva, prettamente attraverso attività di promozione, che concernono, analogamente all'Emilia-Romagna, la prevenzione degli abbandoni, il supporto – nel rispetto della normativa nazionale – all'affido e alle adozioni (con la costituzione di un apposito servizio per quelle internazionali), la realizzazione di strutture residenziali, la gestione di momenti di criticità in cui possono trovarsi i minori (vittime di reato, inseriti nel circuito penale); emerge l'integrazione fra i servizi e, a proposito del personale addetto, il principio del lavoro di gruppo e della collegialità. Il titolo sui giovani riprende quello omologo dell'Emilia-Romagna, contenendo anche un riferimento all'«educativa di strada» e, in seguito a un recente inserimento, al bullismo e cyberbullismo; prevede la concessione di prestiti d'onore, richiama la Carta europea sulla partecipazione dei giovani alla vita delle comunità locali, afferma il sostegno agli oratori e ai soggiorni socio-educativi e didattici.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

La Regione umbra s'impegna a promuovere azioni e iniziative in favore dei giovani in diversi settori fra cui istruzione, lavoro autonomo, accesso all'abitazione, mobilità, promozione di stili di vita sani, prevenzione del bullismo (inserito in un secondo momento), vita pubblica (consentendo la partecipazione al referendum consultivo a partire dai sedici anni), promozione culturale, associazionismo e volontariato, intercultura. È prevista l'istituzione di servizi come Informagiovani, spazi di aggregazione, un portale, carte per giovani e studenti, una Giornata regionale.

Analoghe le previsioni della Regione Marche, che garantisce il coordinamento degli sportelli Informagiovani e la predisposizione di una piattaforma informatica, indirizzando le sue politiche all'autonomia abitativa, al lavoro, all'imprenditoria privata, alla cultura, alla partecipazione politica e istituisce una Giornata regionale.

Andando oltre quanto enunciato nella legge di sistema che, prevedendo le politiche per i minori, si concentrava soprattutto sulle situazioni di disagio (artt. 44 e 45, oltre a favorirne la partecipazione al servizio civile, 13), la giovane legge piemontese predilige i settori di intervento relativi alla cittadinanza attiva, alla partecipazione sociale, a mobilità e scambi, mirando quindi alla formazione in senso lato dei giovani in generale e dei giovani amministratori locali, in particolare, e a rafforzare il loro sentirsi parte della comunità territoriale, anche attraverso il ricorso agli strumenti messi a disposizione dalla tecnologia (è prevista la creazione di un Portale regionale e sono promossi progetti di *e-democracy*, *open government* e *open data*) o a figure innovative come lo *youth worker*[291]. Dal punto di vista del riparto delle funzioni, la legge rivela ancora una volta l'impostazione basata sulla concertazione, ricorrente nella gestione delle politiche piemontesi, che vede il coinvolgimento degli enti locali anche nelle fasi di programmazione, coordinamento e monitoraggio e la partecipazione dei rappresentanti del mondo giovanile.

In Veneto la legge prevede interventi della Regione in diverse aree prettamente di ambito socio-culturale (non ci sono riferimenti alla sanità).

[291] L.r. Piemonte 1 marzo 2019, n. 6, *Nuove norme in materia di politiche giovanili*. La norma demandava la propria attuazione a un regolamento, da adottarsi entro un anno, che, complice forse la cessazione della legislatura, non è poi stato approvato. Parte dei contenuti della legge riprendono peraltro, spesso in versione più moderna e ampliata, quanto previsto dalla previgente l.r. 13 febbraio 1995, n. 16, *Coordinamento e sostegno delle attività a favore dei giovani*.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

La legge lombarda ha un'impostazione parzialmente diversa: dopo aver elencato le competenze della Regione e dei Comuni (che risultano, attraverso gli ambiti territoriali, i principali affidatari della gestione dei servizi), suddivide le azioni rivolte ai giovani per aree, denominandole «reti di offerta», rispettivamente «sociale», «sociosanitaria» e «sanitaria», istituendo un apposito Coordinamento per le politiche intersettoriali[292].

Un rapido raffronto rivela alcuni aspetti di diversità all'interno di questa categoria di leggi. Particolarmente dettagliata appare quella dell'Emilia-Romagna, modificata in molte parti nel 2016; sulla stessa scia si collocano la legge ligure e, benché più concisa, quelle piemontese e umbra, che presenta aspetti di modernità nel contenuto, come i riferimenti alla *new economy* e alla *green economy*; ancor più sintetico il provvedimento veneto, in cui i singoli interventi non costituiscono oggetto di appositi articoli ma sono elencati in uno unico.

Come per altri ambiti, varia parzialmente l'individuazione dei beneficiari: mentre Lombardia ed Emilia-Romagna non specificano un'età e la Liguria lo fa solo per alcune delle iniziative destinate ai giovani, nelle altre Regioni questa è individuata in modo difforme (fra i 14 e i 35 anni in Umbria, i 15 e i 29 in Piemonte, i 15 e i 30 in Veneto, i 16 e i 34 in Campania, i 16 e i 35 nelle Marche). A proposito dei destinatari alcune leggi accennano ai «gruppi informali» giovanili che, pur non ancora formalizzati, potrebbero diventare esempi di innovatività nelle esperienze regionali[293].

Sia nelle Regioni che si sono dotate di un apposito provvedimento, sia in quelle che ne sono prive, è talvolta anche la legge di sistema a dedicare una o più disposizioni alle politiche per i minori, prescrivendo interventi specifici soprattutto nei confronti di coloro che versano in situazioni di criticità (Molise art. 45; Toscana art. 53; Lazio artt. 10, 11) o rivolte alla loro socialità (Liguria art. 32).

In questo ambito numerosi sono anche i programmi avviati dal-

[292] La Regione è poi intervenuta anche sul fronte amministrativo: con le D.G.R. 4413/2015 e 5019/2016 si è promossa la realizzazione di forme di aggregazione giovanile nell'ambito degli oratori lombardi; sono poi state adottate le Linee guida per la promozione dei diritti e delle azioni a tutela dei minori con la propria famiglia; su tali iniziative v. *amplius* C.B. Ceffa, *Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia*, cit., 33.

[293] L. Gori, *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, cit., 321 s.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

l'Unione europea, rispetto ai quali le Regioni non hanno fornito però un'adesione omogenea[294].

Come accennato, la legislazione sulla popolazione giovanile ha visto, negli ultimi anni, l'inserimento di disposizioni dedicate al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, che in alcune Regioni hanno costituito oggetto di specifici interventi. Questi hanno preceduto o accompagnato la legge statale 71/2017 che, concentrandosi sul solo fenomeno del cyberbullismo, nulla dispone in merito alle competenze regionali[295].

Ad anticipare l'intervento statale sono state Lazio e, seppure di poco, Lombardia e Campania; lo hanno invece seguito Marche, Piemonte, Puglia, così come Toscana e Umbria, che nel proprio testo richiamano il provvedimento statale[296].

[294] V. *amplius* D. Mesa, *Garanzia Giovani e la trasformazione in atto nelle politiche giovanili*, in *Auton. loc. serv. soc.*, 2015, 228, le cui osservazioni, basate sui dati del 2014, si riferiscono al Programma Operativo Nazionale (Pon), nel quale confluiscono le risorse del fondo europeo Youth Employment Initiative (Yei) e parte del Fondo Sociale Europeo (Fse) e che in Italia è stato interamente dedicato ad attivare una forma di Youth Guarantee per i giovani Neet: il programma Garanzia Giovani. Nel periodo preso in esame solo la Lombardia avrebbe scelto di destinare molte risorse all'inserimento lavorativo, avendo la generalità delle Regioni privilegiato i tirocini e alcune, come il Piemonte, favorito la formazione professionale.

[295] L. 29 maggio 2017, n. 71, *Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*. Sui contenuti di tale legge, che non contiene solo profili di tutela delle vittime di cyberbullismo, ma anche di educazione e responsabilizzazione degli utenti di internet, v. *amplius* F.G. Pizzetti, *La nuova legge sul* cyberbullismo *n. 71/2017 alla luce delle disposizioni costituzionali in materia di gioventù: alcune osservazioni "a prima lettura"*, in *Privacy, minori e cyberbullismo*, a cura di M. Orofino, F.G. Pizzetti, Torino 2018, 34 ss.; sugli aspetti comuni fra tale legge e il di poco precedente regolamento europeo 679/2016 sulla protezione dei dati personali, fra cui la considerazione del minore come soggetto vulnerabile, M. Orofino, *Minori e diritto alla protezione dei dati personali*, in *Privacy, minori e cyberbullismo*, cit., 30.

[296] L.r. Lazio 24 marzo 2016, n. 2, *Disciplina degli interventi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo*; l.r. Lombardia 7 febbraio 2017, n. 1, *Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo*; l.r. Campania 22 maggio 2017, n. 11, *Disposizioni per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo nella Regione Campania*; l.r. Marche 6 agosto 2018, n. 32, *Disciplina degli interventi regionali di carattere educativo per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni del bullismo, del cyberbullismo, del sexting e della cyberpedofilia*; l.r. Piemonte 5 febbraio 2018, n. 2, *Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo*; l.r. Umbria 9 maggio 2018, n. 4, *Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyber-*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Tali leggi pongono in capo alla Regione varie attività soprattutto di tipo promozionale, individuandone i beneficiari (enti locali, aziende sanitarie, istituti scolastici, soggetti del Terzo settore, associazioni sportive); talune prevedono un apposito piano (Marche, Piemonte). Alcune istituiscono la settimana regionale (Campania, Puglia) e, come già per altri settori, appositi organi (un Comitato regionale in Campania, una Consulta in Lazio e Lombardia, un tavolo tecnico in Piemonte, Puglia e Umbria) o finanziamenti (Campania, Lazio, Lombardia, Umbria).

Da ultimo, a livello istituzionale l'attenzione verso la popolazione giovanile si è tradotta anche nell'introduzione di un Garante, che in alcuni casi ha anticipato la previsione di quello nazionale.

Proposto nel 2000, effettivamente istituito solo dalla l. 112/2011, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza è stato introdotto negli ordinamenti regionali (alcuni già attivatisi a partire dalla fine degli anni Ottanta[297]) sin dal 2002 (Lazio, Marche, che intervengono nuovamente nel 2008 e nel 2017) e progressivamente previsto in molte Regioni (Calabria 2004, Emilia-Romagna 2005, Campania, Molise e Puglia 2006, Liguria 2006, Basilicata, Lombardia, Umbria e Piemonte 2009, Toscana 2010, Abruzzo 2018) con funzioni analoghe; parzialmente differenti risultano invece le modalità di nomina, l'insediamento – che può avvenire presso il Consiglio o la Giunta –, così come la denominazione[298].

bullismo - Modificazioni a leggi regionali; l.r. Puglia 5 ottobre 2018, n. 50, *Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo*; l.r. Toscana 26 novembre 2019, n. 71, *Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo*.

[297] Il riferimento è all'Abruzzo e al Veneto, sulle cui esperienze v. *amplius* F. Ferzetti, *I Garanti regionali a difesa dell'infanzia e dell'adolescenza* e R. Pregliasco, *Le Autorità garanti per l'infanzia in Italia: caratteristiche e prerogative*, entrambi in *Auton. loc. serv. soc.*, 2014, rispettivamente 133 s. e 148.

[298] L.r. Abruzzo 2 agosto 2018, n. 24, *Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza*; l.r. Basilicata 29 giugno 2009, n. 18, *Istituzione del Garante regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza*; l.r. Calabria 12 novembre 2004, n. 28, *Garante per l'infanzia e l'adolescenza*; l.r. Campania 24 luglio 2006, n. 17, *Istituzione del garante dell'infanzia e dell'adolescenza*; l.r. Emilia-Romagna 17 febbraio 2005, n. 9, *Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza*; l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 38, *Istituzione del garante dell'infanzia e dell'adolescenza*; l.r. Liguria 16 marzo 2007, n. 9, *Disciplina dell'Ufficio del Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*; l.r. Lombardia 30 marzo 2009, n. 6, *Istituzione della figura e dell'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza* e r.r. 7 luglio 2015, n. 5, *Regolamento regionale relativo alle modalità organizzative dell'Ufficio del Garante per*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

In Veneto e, in un secondo momento, nelle Marche la protezione dei diritti dell'infanzia è affidata al Garante regionale dei Diritti della persona[299].

8.6. *Gli interventi a tutela delle donne vittime di violenza e sulle persone detenute*

Un filone normativo presente in molte leggi regionali – richiamato talvolta dagli stessi Statuti – è quello dedicato alle pari opportunità e, più di recente, alle discriminazioni collegate all'orientamento sessuale o all'identità di genere, che non costituirà qui oggetto di esame se non per ricordare che i relativi provvedimenti contengono talvolta anche disposizioni sulla violenza contro le donne (Emilia-Romagna, Umbria)[300].

l'infanzia e l'adolescenza istituito ai sensi della legge regionale 30 marzo 2009, n. 6; l.r. Marche 15 ottobre 2002, n. 18, *Istituzione del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza*, abrogata da l.r. Marche 28 luglio 2008, n. 23, *Garante regionale dei diritti alla persona*, che ha istituito una figura non dedicata solo ai bambini; l.r. Molise 2 ottobre 2006, n. 32, *Istituzione dell'Ufficio del tutore pubblico dei minori*; l.r. Piemonte 9 dicembre 2009, n. 31, *Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza*; l.r. Toscana 1 marzo 2010, n. 26, *Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*. In Puglia il Garante è previsto nella legge di sistema, art. 30.

[299] L.r. Veneto 24 dicembre 2013, n. 37, *Garante regionale dei diritti della persona*.

[300] Prescindendo dai provvedimenti che ineriscono alla vita politica, fra le leggi regionali in materia si possono ricordare l.r. Emilia-Romagna 27 giugno 2014, n. 6, *Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere*, in cui la l.r. 1 agosto 2019, n. 15, *Legge regionale contro le discriminazioni e le violenze determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere* ha inserito un titolo su tali aspetti; l.r. Liguria 1 agosto 2008, n. 26, *Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere in Regione Liguria*; l.r. Liguria 10 novembre 2009, n. 52, *Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere*; l.r. Marche 11 febbraio 2010, n. 8, *Disposizioni contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere*; l.r. Piemonte 18 marzo 2009, n. 8, *Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere nella Regione Piemonte e disposizioni per l'istituzione dei bilanci di genere*; l.r. Puglia 21 marzo 2007, n. 7, *Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia*; l.r. Toscana 15 novembre 2004, n. 63, *Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere*; l.r. Toscana 2 aprile 2009, n. 16, *Cittadinanza di genere*; l.r. Umbria 15 aprile 2009, n. 6, *Istituzione del Centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria*; l.r. Umbria 25 novembre 2016, n. 14, *Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini*; l.r. Umbria 11 aprile 2017, n. 3, *Norme contro le discriminazioni e le violenze determinate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere*.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

A questo proposito si può constatare che la normativa di tutela delle *donne vittime di violenza*[301] – che talvolta include anche i minori (Basilicata, Liguria)[302] – s'incentra soprattutto sulla previsione di centri antiviolenza e case di accoglienza (Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Veneto), accompagnati talvolta dalla messa a disposizione di strumenti ulteriori (Campania, Lombardia e Toscana, con una rete antiviolenza, Piemonte, con una rete sanitaria, Marche, Molise) o dalla destinazione

[301] L.r. Abruzzo 20 ottobre 2006, n. 31, *Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate*; l.r. Basilicata 18 dicembre 2007, n. 26, *Istituzione Osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori*; l.r. Basilicata 8 gennaio 2015, n. 3, *Modifiche alla L.R. n. 9/1999 - «Istituzione di un fondo di solidarietà a favore di donne e minori vittime di reati di violenza sessuale» e alla L.R. n. 26/2007 «Istituzione Osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori», d'iniziativa del Consigliere Lacorazza ed altri*; l.r. Calabria 21 agosto 2007, n. 20, *Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri di antiviolenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà*; l.r. Calabria 23 novembre 2016, n. 38, *Istituzione dell'Osservatorio regionale sulla violenza di genere*; l.r. Campania 23 febbraio 2005, n. 11, *Istituzione di centri e case di accoglienza ed assistenza per le donne maltrattate*, abrogata dall'art. 8 della l.r. Campania 11 febbraio 2011, n. 2, *Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere*; l.r. Campania 21 luglio 2012, n. 22, *Norme per l'integrazione della rete dei servizi territoriali per l'accoglienza e l'assistenza alle vittime di violenza di genere e modifiche alla l.r. 27 gennaio 2012, n. 1 (…)*; l.r. Campania 1 dicembre 2017, n. 34, *Interventi per favorire l'autonomia personale, sociale ed economica delle donne vittime di violenza di genere e dei loro figli ed azioni di recupero rivolte agli uomini autori della violenza*; l.r. Lazio 19 marzo 2014, n. 4, *Riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze tra uomo e donna*, che abroga la l. r. 14 maggio 2009, n. 16, *Norme per il sostegno di azioni di prevenzione e contrasto alla violenza alle donne* (e art. 15 della legge di sistema); l.r. Liguria, 21 marzo 2007, n. 12, *Interventi di prevenzione della violenza di genere e misure a sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza*; l.r. Lombardia 3 luglio 2012, n. 11, *Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza*; l.r. Marche 11 dicembre 2008, n. 32, *Interventi contro la violenza sulle donne*; l.r. Molise 10 ottobre 2013, n. 15, *Misure in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere*; l.r. Piemonte 24 febbraio 2016, n. 4, *Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli*; l.r. Puglia 4 luglio 2014, n. 29, *Norme per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere, il sostegno alle vittime, la promozione della libertà e dell'autodeterminazione delle donne*; l.r. Toscana 16 novembre 2007, n. 59, *Norme contro la violenza di genere*; l.r. Veneto 23 aprile 2013, n. 5, *Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne*.

[302] In Piemonte a seguito di una modifica del 2017 viene prevista anche l'ipotesi di abuso sessuale *online* nei confronti di minori.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

di appositi contributi (Abruzzo, Basilicata, Liguria, Molise, Veneto, Piemonte) e, spesso, dall'istituzione di un Osservatorio (Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Puglia), di una cabina di regia (Campania, Lazio) o di un tavolo di coordinamento permanente presso la Giunta (Piemonte). La legge di sistema toscana incarica il Piano di zona di individuare le priorità di intervento per il contrasto alla violenza (art. 59).

Complessivamente la l.r. piemontese 4/2016 si presenta come quella a carattere più organico, prevedendo anche una programmazione triennale, la stretta collaborazione con il settore sanitario, l'intervento preventivo nei confronti di problematiche specifiche come le mutilazioni femminili o la tratta.

La normativa che prende in esame la figura femminile è indicativa delle diverse sensibilità delle Regioni[303], collegate ai rispettivi contesti sociali: se alcune, soprattutto al Sud, sono infatti intervenute più volte sulla violenza (quattro sono ad esempio le leggi campane, cui si aggiunge la menzione fra i settori d'intervento nella legge di sistema, art. 29), altre, come l'Emilia-Romagna o l'Umbria, sono più concentrate sul tema delle pari opportunità.

Oggetto di tutela da parte delle Regioni e – si potrebbe dire – sul fronte opposto a quello delle vittime, sono anche le persone *detenute* o sottoposte a misure restrittive della libertà personale, in relazione alle quali l'ultimo intervento statale di rilievo è rappresentato dalla l. 103/2017[304] che, modificando diverse disposizioni di diritto penale, spinge verso un ampliamento dell'ambito di operatività delle misure alternative alla detenzione e la riforma dell'esecuzione intramuraria della pena detentiva.

A favore di questa categoria di persone alcune leggi promuovono azioni di tutela della salute (quella toscana è espressamente dedicata a tale ambito), dell'istruzione e formazione (Emilia-Romagna, Lazio, Marche)[305].

[303] Tale normativa, intervenuta spesso in anni in cui il fenomeno non aveva ancora raggiunto le preoccupanti dimensioni attuali, confermerebbe la vocazione delle Regioni a «utilizzare la loro autonomia politica in favore dei "soggetti deboli"» secondo M.L. Quattrocchi, *Regioni ed enti locali dinanzi alla violenza domestica*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, cit., 358.

[304] L. 23 giugno 2017, n. 103, *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*.

[305] L.r. Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 3, *Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna*, in cui si avverte con maggiore intensità l'intento di favorire il recupero e il reinserimento dei

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

In seguito all'intervento dello Stato la Lombardia ha approvato la l.r. 25/2017, che si pone come obiettivo il recupero dei detenuti, attraverso percorsi di reinserimento lavorativo, educativo, formativo e di riqualificazione professionale, sostenendo le associazioni e le attività del volontariato penitenziario[306]. Sul fronte operativo, nel 2005 la Regione aveva avviato un progetto sperimentale di accompagnamento dei detenuti che vede la collaborazione di diverse figure professionali, sportelli comunali, centri per l'impiego, servizi sociali per adulti e minori[307].

Anche in riferimento a questa categoria di soggetti molte Regioni hanno istituito un apposito Garante (Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana)[308] o ne hanno affidato la tutela al Garante per i diritti della persona (Veneto).

detenuti nella società (è incentivato l'avvio di attività socio-educative, di istruzione, formazione e lavorative per la popolazione detenuta e promossa l'attività degli sportelli informativi dentro gli istituti di pena); l.r. Lazio 8 giugno 2007, n. 7, *Interventi a sostegno dei diritti della popolazione detenuta della Regione Lazio* (e l.r. 11/2016, art. 16); l.r. Marche 13 ottobre 2008, n. 28, *Sistema regionale integrato degli interventi a favore dei soggetti adulti e minorenni sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria ed a favore degli ex detenuti*; l.r. Toscana 2 dicembre 2005, n. 64, *Tutela del diritto alla salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari ubicati in Toscana*.

[306] L.r. Lombardia 24 novembre 2017, n. 25, *Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria*, il cui art. 2, c. 2, recita «La Regione, in accordo con gli enti locali e il terzo settore, sostiene lo sviluppo di un sistema a rete, attraverso l'individuazione di specifiche attività funzionali idonee a supportare la connessione tra gli enti del territorio e i servizi dell'Amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile».

[307] Il progetto è denominato «Implementazione di una rete locale per il reinserimento delle persone in esecuzione penale». La Regione ha poi adottato un Piano di Azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, per favorirne la permanenza o il rientro nel proprio contesto di vita attraverso la costruzione di percorsi individualizzati. C.B. Ceffa, *Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia*, cit., 83.

[308] L.r. Calabria 29 gennaio 2018, n. 1, *Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*; l.r. Campania 24 luglio 2006, n. 18, *Istituzione dell'ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed Osservatorio regionale sulla detenzione* (e l.r. 11/2007, art. 34); l.r. Lazio 6 ottobre 2003, n. 31, *Istituzione del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale*; l.r. Lombardia 6 dicembre 2018, n. 22, *Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato*; l.r. Piemonte 2 dicembre 2009, n. 28, *Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale* (che contempla tale categoria anche nella l.r. 1/2004, art. 51); l.r. Toscana 19 novembre 2009, n. 69, *Norme per l'istituzione del*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

8.7. *Regioni e cittadini stranieri*

Un altro settore che richiede l'azione costante degli enti infrastatuali è quello relativo agli stranieri. Posto sempre più sotto tensione dalle crescenti dimensioni del fenomeno migratorio, esso è divenuto uno degli ambiti più innovativi dell'intervento regionale.

Il fenomeno dell'immigrazione – i cui molteplici risvolti non saranno qui presi in esame – viene contemplato in tutti gli Statuti di seconda generazione ad eccezione di quello marchigiano e di quello veneto, che tende invece a porre in luce la rivendicazione dell'identità regionale[309]. Per alcuni di essi le disposizioni sugli stranieri sono anzi fra quelle su cui era intervenuta la Consulta, arrivando alle ben note (e controverse) asserzioni sulla mancanza di efficacia giuridica delle disposizioni statutarie di principio[310].

L'intervento della Corte costituzionale è risultato più volte necessario anche in riferimento alle leggi ordinarie e ha portato a ribadire che se molti aspetti relativi allo status degli immigrati sono riconducibili a titoli competenziali esclusivi dello Stato, ben possono le Regioni disporre, nei limiti della propria sfera di attribuzioni, sui loro diritti sociali[311].

Le legislazioni regionali, supportate da un ricco apparato di dichiarazioni di principio, si sono caratterizzate per una particolare apertura verso i diritti degli stranieri, soprattutto in settori come l'assistenza sociale, l'abitazione, la formazione, l'istruzione[312], riproponendo del resto quanto si era verificato già prima della riforma, anche a causa della latitanza dello Stato su molti aspetti[313].

Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale; l.r. Puglia 19/2006, art. 31 e l.r. Umbria 11/2015, art. 360.

[309] M. Rosini, M. Tomasi, *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri: uno studio degli atti normativi*, in *Regioni*, 2018, 836.

[310] Corte cost. sent. 372 e 379/2004, con particolare riferimento alle disposizioni degli Statuti rispettivamente toscano ed emiliano che impegnano le Regioni a promuovere l'estensione del diritto di voto agli immigrati, v. cap. 3, § 2.

[311] *Ex plurimis*, oltre alle pronunce citate di seguito, Corte cost. sent. 156/2006, 134/2010, 2/2013 e, di recente, 194/2019.

[312] F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, *Le Regioni e i servizi sociali*, cit., 1098, che rilevano, soprattutto nel triennio 2009-2011, anche scelte difformi da quelle della legislazione nazionale.

[313] Il primo intervento significativo dello Stato sugli stranieri può essere ravvisato nel d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*. Sul punto v. an-

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Oltre ai richiami contenuti nelle leggi di sistema[314], per quanto concerne la normativa espressamente dedicata al tema successiva al 2001, le prime Regioni ad attivarsi sono state Emilia-Romagna e, con una legge ad ampio raggio, Abruzzo, seguite da Liguria, Lazio, Marche, Toscana, Calabria, Puglia, Campania e, solo di recente, dalla Basilicata[315]; altre hanno invece mantenuto, con eventuali modifiche, la normativa precedentemente vigente[316].

Le leggi regionali sugli stranieri si aprono solitamente con un richiamo, più o meno esteso, alla normativa internazionale (particolarmente ampio quello della Liguria); procedono poi all'individuazione

che E. Longo, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata 2007, 133 ss.

[314] L.r. Toscana, art. 56 (che garantisce una serie di prestazioni, oltre a quelle essenziali), Puglia, artt. 34-38 (che assicura agli stranieri in regola l'eguaglianza con i cittadini italiani, oltre ad altri specifici diritti), Molise, art. 48, Liguria, art. 41, Campania, art. 35. Le l.r. di Toscana (art. 57), Lazio (art. 14) e Umbria (artt. 334-335) menzionano poi espressamente anche i nomadi, che in molte Regioni sono risultati oggetto di tutela legislativa fra gli anni Ottanta e Novanta.

[315] L.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5, *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2*; l.r. Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46, *Interventi a sostegno degli stranieri immigrati*; l.r. Liguria 20 febbraio 2007, n. 7, *Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*; l.r. Lazio 14 luglio 2008, n. 10, *Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati*; l.r. Marche 26 maggio 2009, n. 13, *Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati*; l.r. Toscana 9 giugno 2009, n. 29, *Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*; l.r. Calabria 12 giugno 2009, n. 18, *Accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali*; l.r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, *Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia*; l.r. Campania 8 febbraio 2010, n. 6, *Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*; l.r. Basilicata 6 luglio 2016, n. 13, *Norme per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei cittadini migranti e dei rifugiati*, cui faranno riferimento gli articoli citati senza altra specificazione nel presente paragrafo.

[316] L.r. Piemonte 8 novembre 1989, n. 64, *Interventi regionali a favore degli immigrati extra-comunitari residenti in Piemonte*, l.r. Umbria 10 aprile 1990, n. 18, *Interventi a favore degli immigrati extracomunitari*, l.r. Veneto 30 gennaio 1990, n. 9, *Interventi nel settore dell'immigrazione*. A proposito della Lombardia, L. Panzeri, *Sui diritti linguistici degli immigrati: il (possibile) contributo della legislazione regionale con particolare riferimento all'esperienza della Lombardia*, in *Regioni*, 2019, 1607, ritiene che la mancanza di una legge "tematica" sull'immigrazione sia indicativa dell'atteggiamento restrittivo assunto dalla Regione verso gli stranieri.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

dei destinatari con formule simili ma non identiche, sostanzialmente comprensive di tutte le categorie di soggetti che si trovino sul territorio regionale e siano privi della cittadinanza italiana o di quella di uno degli Stati membri dell'UE. A questo proposito, alcune utilizzano espressioni più generiche, altre graduano la tipologia dei diritti riconosciuti a seconda della condizione in cui lo straniero versa[317]; talune estendendo le previsioni della legge, se più favorevoli, ai cittadini UE[318]. I destinatari vengono indicati nel testo con l'espressione «stranieri immigrati» (Abruzzo), «cittadini stranieri immigrati» (Emilia-Romagna, Lazio), «persone straniere» (Campania), «cittadini stranieri migranti» (Basilicata), «cittadini stranieri» (Toscana, che con quest'espressione fa riferimento però solo ai cittadini non UE in regola con la normativa su ingresso e soggiorno, non anche alle altre categorie); la l.r. Puglia usa spesso l'espressione «immigrati».

Alcune leggi collocano le azioni rivolte a tale categoria all'interno di settori specifici. È il caso della Liguria, che precisa che gli interventi sono attuati in forma integrata nell'ambito del sistema dei servizi sociali (art. 13). Altre, più ambiziosamente, adottano un approccio sistematico: al fine di perseguire le finalità espresse nella legge, la Puglia s'impegna a promuovere «la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per la piena integrazione degli immigrati in Puglia» (art. 3) e la Basilicata a promuovere «la realizzazione del Sistema Integrato Regionale Migranti (SIRM) per l'inclusione dei rifugiati e dei cittadini stranieri migranti» (art. 3).

In Liguria e Lazio le competenze sono ripartite fra i livelli terri-

[317] Alcune delle formule utilizzate contemplano «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, gli apolidi, i rifugiati e le rispettive famiglie, nonché, nei limiti della normativa specifica, i richiedenti asilo… a condizione che siano residenti, domiciliati o altrimenti presenti, nel rispetto della normativa vigente, sul territorio della Regione, nelle ipotesi sia di immigrazione definitiva che di permanenza limitata e finalizzata» (Abruzzo, art. 2; Lazio, art. 2 utilizza espressioni analoghe, aggiungendovi gli stranieri che si trovino in alcune delle ipotesi previste dal d.lgs. 286/1998). La Basilicata aggiunge ai titolari di diritto di asilo e ai rifugiati, i titolari di misure di protezione straordinaria e umanitaria presenti o in transito sul territorio regionale.

[318] L.r. Emilia-Romagna, art. 4; l.r. Liguria, art. 2; l.r. Campania, art. 2; utilizzano l'espressione cittadini «neocomunitari» le l.r. Puglia, art. 2 (per i primi 5 anni dopo l'adesione), Calabria, art. 1bis (come riformulato nel 2018 e fatte salve le norme più favorevoli), Toscana, art. 2, in cui, oggetto di impugnazione insieme ad altre disposizioni, alcune delle quali sempre inerenti l'individuazione dei beneficiari, la legge viene interamente fatta salva, Corte cost. sent. 269/2010.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

toriali e si riserva alla Regione, fra le altre cose, il monitoraggio del fenomeno migratorio; per alcune azioni è prevista l'erogazione di contributi ai Comuni (Lazio; in Liguria questo è ad esempio finalizzato al recupero di luoghi dismessi per trasformarli in sedi d'incontro), alle istituzioni scolastiche o a soggetti del Terzo settore.

Al riparto di competenze procede, in modo piuttosto dettagliato, la Campania, che prevede anche un potere sostitutivo regionale nonché l'opportuno richiamo al coordinamento con lo Stato. Analogamente la legge toscana dispone che la Regione proceda attraverso intese e azioni congiunte con gli enti locali, gli uffici statali e altri enti[319].

A tutte le Regioni compete poi la programmazione, disposta da piani o programmi specifici, variamente denominati. Talvolta (es. Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio) è prevista la possibilità che in caso di eventi eccezionali siano attivate misure straordinarie in deroga. Nella prassi non tutte le Regioni sono state sollecite nell'adozione dei documenti di programmazione pluriennale e solo in alcuni casi l'attuazione dei piani è sottoposta a puntuale verifica[320].

Come per le altre politiche, è prevista la costituzione di organi preposti a specifiche finalità come Consulte per la partecipazione (Liguria, Lazio, Puglia, Campania, Basilicata, Marche[321]), Osservatori (Emilia-Romagna, Lazio, Puglia, Campania; se ne demandano le funzioni a quello per le politiche sociali nelle Marche), un Comitato dei garanti dei richiedenti asilo e dei rifugiati (Calabria) o la convocazione di Conferenze (Calabria, Puglia, Campania, Basilicata, Marche).

Molte leggi menzionano infine un apposito registro delle associazioni che si occupano degli stranieri (Abruzzo, Lazio, Campania,

[319] Anche su questo profilo la legge è stata impugnata e fatta salva dalla Corte nella sopracitata Corte cost. sent. 269/2010.

[320] Fra i piani adottati di recente vi sono quelli di Calabria (D.G.R. 9 agosto 2019, n. 388), Puglia (D.G.R. 12 gennaio 2018, n. 6, *Adozione del Piano Triennale per le politiche migratorie 2016/2018*) e Veneto (D.C. 8 novembre 2016, n. 149, *Adozione del Piano triennale di massima 2016-2018 degli interventi nel settore dell'immigrazione*). La verifica avviene in Emilia-Romagna con l'applicazione della clausola valutativa (l.r. 5/2004, art. 20). Sul punto v. *amplius* M. Rosini, M. Tomasi, *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri*, cit., 853 s.

[321] Originariamente prevista, la Consulta è stata successivamente soppressa in Abruzzo e in Emilia Romagna, ove la Regione ha scelto di coordinare Consulte locali, su cui *amplius* C. Domenicali, *L'esercizio delle competenze in tema di immigrazione da parte della Regione Emilia-Romagna: i limiti alla creazione di una cittadinanza Regionale*, in *Regioni*, 2019, 1544.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Marche, Basilicata, Puglia) e la figura del mediatore culturale (per il quale la Liguria istituisce appositi corsi e la Basilicata un registro).

Gli ambiti in cui le Regioni si prefiggono di intervenire, a livello promozionale o propriamente operativo, sono molteplici e, pur nella sostanziale analogia fra le diverse realtà, ne rispecchiano in parte le caratteristiche peculiari. Vi si annoverano l'integrazione culturale (con, ad esempio, l'attivazione di corsi di lingua), la predisposizione di centri di accoglienza[322], la protezione sociale per le vittime di violenza, i servizi sociali, le politiche abitative, l'assistenza scolastica e il diritto allo studio (nell'ambito del quale alcuni provvedono all'erogazione di borse di studio a studenti universitari stranieri). In alcuni settori, come la formazione e riqualificazione professionale o il sostegno all'integrazione lavorativa, anche imprenditoriale, ci si prefigge espressamente di garantire le misure agli stranieri alle stesse condizioni dei cittadini italiani mentre a proposito della sanità talune Regioni graduano il godimento delle prestazioni a seconda della situazione in cui si trova il soggetto interessato (Liguria, Lazio)[323].

Spesso vengono richiamate le politiche di genere e il contrasto alla discriminazione, Abruzzo e Marche riconoscono agli stranieri la possibilità di ricorrere ai difensori civici.

Gli ambiti di intervento non vengono menzionati ovunque con la stessa estensione; in Calabria ad esempio non sono specificati in singoli articoli, come nelle altre leggi, ma solo nelle disposizioni iniziali, che non richiamano l'assistenza sanitaria. In Basilicata i vari settori sono contemplati in quanto destinatari di finanziamenti regionali assegnati a enti locali, Istituzioni scolastiche, Aziende sanitarie, ATER, enti e associazioni dediti all'accoglienza (art. 6); è prevista una Carta di Servizi per i cittadini stranieri, migranti e rifugiati.

La declinazione delle linee d'azione denota di nuovo le diverse sensibilità regionali. In Calabria un elemento di originalità, che riflette una problematica propria dell'ente, è la previsione di interventi in favore di «comunità interessate da un crescente spopolamento o

[322] Dei centri di accoglienza vengono a volte menzionate più tipologie; in Lazio si statuisce che la Regione contribuisce al miglioramento di quelli previsti dalla normativa statale.

[323] La legge toscana opera a sua volta delle distinzioni nel tipo di prestazioni sanitarie erogabili a seconda della regolarità della posizione, ma ribadisce che gli interventi socio-assistenziali urgenti e indifferibili sono riconosciuti a tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, uscendo indenne, anche su questo aspetto, dall'esame della Corte cost. nella sent. 269/2010.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

che presentano situazioni di particolare sofferenza socioeconomica che intendano intraprendere percorsi di riqualificazione e di rilancio socioeconomico e culturale collegati all'accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati, e dei titolari di misure di protezione sussidiaria e umanitaria» (art. 4)[324].

In Liguria si insiste molto, oltre che sull'«accoglienza» (predisponendo servizi di informazione, interpretariato, tutela legale), sulla piena integrazione degli stranieri, inclusiva dei profili culturali e della loro partecipazione alla vita pubblica; non tutti gli istituti previsti dalla legge hanno però trovato attuazione[325]. Analoga l'attenzione del Lazio, che si sofferma sul reinserimento sociale, le politiche per immigrati di seconda generazione, calibrando le proprie disposizioni sui diritti di partecipazione, integrazione e lotta al razzismo. La legge pugliese pare molto tarata sul fenomeno dell'immigrazione per cui, oltre a rimarcare l'accoglienza, prevede una particolare tutela per le vittime di schiavitù, tratta e violenza; su questo, come su altri profili, essa è stata sottoposta all'attenzione della Consulta, che ne ha censurato solo alcune disposizioni[326]. La normativa emiliana, che estende agli stranieri alcune agevolazioni in materia di edilizia abitativa e ne

[324] D. Loprieno, *L'accoglienza segregante e il ruolo delle Regioni meridionali con particolare riferimento all'esperienza calabrese*, in *Regioni*, 2019, 1560, ritiene che proprio questa duplice finalità costituisca la sfida della legge. A tal fine, la legge s'ispira alle esperienze pionieristiche di alcuni Comuni calabresi, ricordate da R. Caridà, V. Pupo, *Sussidiarietà e ospitalità diffusa degli immigrati: l'esperienza della Regione Calabria*, in *Regioni*, 2019, 1738 e M. Romeo, *Gli interventi del legislatore calabrese a favore dell'inserimento degli immigrati nella comunità regionale*, *ivi*, 1376. Il problema dello spopolamento, non sempre compensato nei numeri dalla popolazione immigrata, ha indotto di recente il Molise a istituire un «Reddito di residenza attiva per l'accesso al Fondo in favore di soggetti che vanno a risiedere nei comuni con popolazione fino a 2000 abitanti», assegnato indipendentemente dalla cittadinanza, L. Ronchetti, *Migrazioni e territori. Il Molise e le varie fasi del diritto della e per l'immigrazione*, in *Regioni*, 2019, 1399.

[325] Sugli aspetti di non piena attuazione v. a*mplius* O. Caramaschi, *Dal riparto di competenze con lo Stato alla legislazione in materia: la Regione Liguria alla prova del fenomeno migratorio*, in *Regioni*, 2019, 1493 ss.

[326] Oggetto d'impugnazione in riferimento a più contenuti, la legge è stata dichiarata incostituzionale solo nelle parti in cui estendeva agli stranieri il diritto di difesa, così eccedendo dalle sue competenze in materia internazionale. Sono invece risultate infondate le questioni concernenti l'estensione agli immigrati delle prerogative in materia sanitaria, di misure alternative alla pena detentiva, il riferimento agli stranieri neocomunitari, così come lo stesso utilizzo del termine «immigrati», accusato di includere gli stranieri non regolarmente presenti sul territorio, Corte cost. sent. 299/2010.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

prevede forme di partecipazione alla vita pubblica, è passata a sua volta indenne al vaglio della Corte, secondo la quale le sue disposizioni si limitano a riprodurre o attuare quelle della legge statale[327].

La norma toscana esordisce con un lungo preambolo sul fenomeno dell'immigrazione, di difficile lettura in quanto tutti gli interventi settoriali sono elencati in unico articolo; in coordinamento con l'impostazione della l.r. 41/2005, risulta molto dettagliata sui profili sanitari, a proposito dei quali contempla la prevenzione delle mutilazioni femminili e denota una particolare attenzione, oltre che per le categorie dei «cittadini stranieri vulnerabili», per l'aspetto religioso. Più in generale, soprattutto negli ultimi anni le scelte compiute in materia di immigrazione sono state ritenute significative della volontà della Regione di affermare una propria linea politica autonoma in contrasto con gli orientamenti nazionali[328].

Le previsioni delle leggi post riforma, quanto a settori di intervento, documenti programmatici e organi appositi, non si presentano radicalmente innovative rispetto a quelle della generazione precedente, tuttora vigenti nelle Regioni che non ne hanno adottata una nuova. L'elemento di differenziazione principale si può ravvisare nell'individuazione dei destinatari, che nei provvedimenti di allora non abbracciava tutti gli stranieri ma solo quelli che si trovavano in determinate condizioni: la l.r. Veneto 9/1990 all'art. 2 fa riferimento agli immigrati provenienti dai Paesi extracomunitari che dimorano nella Regione, escludendo i lavoratori transfrontalieri e quelli privi di un legame minimamente stabile con il territorio regionale; analogamente dispone la l.r Piemonte 64/1989, limitando le sue previsioni agli stranieri extracomunitari in regola con il permesso di soggiorno, salvo le eccezioni previste dalla legge[329]. Non sono disposte invece restrizioni

[327] Corte cost. sent. 300/2005 su cui v. C. Drigo, S. Romano, *Tutela dei diritti e partecipazione popolare*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, a cura di M. Belletti, F. Mastragostino, L. Mezzetti, Torino 2016, 37; L. Ronchetti, *Il ruolo delle Regioni di fronte all'immigrazione* (in *Le politiche dell'integrazione*), in *Rapporto sulle Regioni in Italia* 2012, a cura di S. Mangiameli, Milano 2013, 140 ss.; F. Minni, *Immigrazione e diritti: l'esempio virtuoso dell'Emilia-Romagna*, in *Regioni*, 1337 ss., che rileva come anche altre leggi in materia di diritti sociali denotino la sensibilità della Regione verso il fenomeno migratorio.

[328] L. Gori, *Le politiche per l'immigrazione come uno dei «tratti distintivi» dell'autonomia politica della Regione Toscana, fra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in *Regioni*, 2019, 1786.

[329] La mancata approvazione di una legge *ad hoc* più recente non ha impedito che in Piemonte i diritti degli stranieri siano stati progressivamente ampliati attra-

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

nella legge umbra, che ha una formula molto inclusiva e contempla l'estensione ai cittadini comunitari, qualora non siano oggetto di normativa più favorevole (art. 2).

Le leggi sopracitate, benché rinviino ai regolamenti, trovano attuazione per lo più attraverso atti amministrativi di programmazione e pianificazione, la cui produzione, soprattutto da parte delle Giunte, si è accentuata nell'ultimo decennio proprio in relazione ai servizi sociali, riproponendo a livello locale quel processo di «amministrativizzazione» delle politiche migratorie rilevato dalla dottrina a livello nazionale. Fra questi atti, particolare rilievo assumono quelli relativi all'integrazione lavorativa dei migranti. In proposito si possono richiamare gli Accordi di programma sottoscritti nel 2014 fra la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione e diciassette Regioni, che miravano alla predisposizione, da parte di ciascuna Regione, di Piani integrati degli interventi in materia di inserimento lavorativo e di inclusione sociale della popolazione migrante.

La gestione e l'accoglienza dei migranti costituiscono oggetto di accordi interregionali e Protocolli d'intesa fra le Regioni, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani e altri enti, che mirano soprattutto a far fronte ai flussi straordinari degli ultimi anni. Un aspetto di particolare rilievo concerne l'inclusione sociale e lavorativa della popolazione straniera, oggetto di un Accordo del 2015 fra Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, che dà vita a un Coordinamento interregionale in materia[330].

In un recente Convegno dedicato al tema è stato efficacemente tratteggiato il quadro degli interventi regionali sull'immigrazione e delle relative problematiche. In particolare, constatata la capacità delle

verso leggi di settore, con un approccio che tende alla valorizzazione della sussidiarietà verticale e orizzontale e all'integrazione delle politiche, come emerge dalle analisi di G. Sobrino, *Immigrazione e inclusione nell'esperienza piemontese: potenzialità e limiti del legislatore regionale* e C. Bertolino, *L'esigenza di normalizzazione dell'immigrazione nell'intervento delle Regioni: l'esperienza della Regione Piemonte*, entrambi in *Regioni*, 2019, 1636 ss. e 1711 s.

[330] Nell'estate 2018, quelle stesse Regioni, con l'aggiunta della Basilicata, hanno approvato lo schema di un nuovo Protocollo d'Intesa per la collaborazione a livello interregionale in materia di immigrazione, che le impegna ad armonizzare le politiche legate alle migrazioni, migliorare l'impiego delle risorse, implementare programmi di intervento condivisi ed effettuare monitoraggi quantitativi e qualitativi degli stranieri sui territori coinvolti, anche attraverso l'istituzione di appositi organi. Sul punto v. M. Rosini, M. Tomasi, *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri*, cit., 856 ss.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Regioni «di svolgere una politica pubblica molto articolata»[331], si è rilevata la diversità dell'approccio seguito nelle varie realtà, sia dal punto di vista delle fonti adottate, sia dal punto di vista delle prestazioni garantite. Le fonti, spesso eterogenee, costituiscono a volte l'esito dell'emulazione della normativa statale, di cui altre volte sono fonte d'ispirazione[332], dando vita a una stratificazione ritenuta non conforme al principio di sussidiarietà verticale[333]. Le caratteristiche delle politiche d'integrazione richiedono poi che le relative scelte coinvolgano gli enti locali, chiamati a darvi esecuzione, in opportune sedi di raccordo[334]. Quanto alla diversità nei contenuti, pur esortandosi le Regioni a cogliere le sfide del fenomeno migratorio, si è espressa preoccupazione per il crescente divario che divide le realtà territoriali del Paese nel godimento dei diritti sociali[335].

8.8. *Le misure a sostegno della povertà*

Fra gli ambiti di azione su cui le Regioni si sono concentrate con maggiore attenzione già in seguito all'adozione della l. 328/2000 e della riforma costituzionale, ma soprattutto all'indomani della crisi economica, si annoverano anche le misure a sostegno della povertà, sulle quali nell'ultimo decennio si sono avvertite tuttavia non poche istanze riaccentratrici, avallate anche dalla giurisprudenza costituzionale[336].

Per quanto concerne i più recenti interventi statali occorre richiamare il d.lgs. 147/2017, che ha istituito il Reddito di inclusione (REI), qualificandolo come livello essenziale delle prestazioni (art. 2, c. 13). Le Regioni sono tenute ad approvare con cadenza triennale un atto, «anche nella forma di un piano regionale per la lotta alla povertà», ma possono adottare soluzioni volte a intensificare lo strumento nazionale di sostegno al reddito[337]. Con l'entrata in vigore del d.l. 4/2019

[331] S. Mangiameli, *Immigrazione e competenze*, in *Regioni*, 2019, 1453.

[332] T.F. Giupponi, *Immigrazione e diritti: le Regioni fra emergenza e sperimentazione*, in *Regioni*, 2019, 1446.

[333] L. Violini, *Immigrazione e sussidiarietà*, in *Regioni*, 2019, 1838 s.

[334] E. Gianfrancesco, *Le Regioni e l'immigrazione tra diritti e competenze*, in *Regioni*, 2019, 1287.

[335] G. Tarli Barbieri, *Immigrazione e competenze*, in *Regioni*, 2019, 1684 s.

[336] L. Violini, *I dilemmi irrisolti delle politiche di contrasto alla povertà. Solo centralismo?*, in *Regioni*, 2018, 365.

[337] L. 15 marzo 2017, n. 33, *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali* e

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

tale beneficio è stato sostituito dal Reddito di cittadinanza[338]. Tornando alla normativa regionale e assumendo come spartiacque la crisi economica, si può rilevare che prima di tale momento gli interventi di contrasto alla povertà erano ripartiti fra provvedimenti specificamente ed esclusivamente indirizzati a tale ambito, provvedimenti di contenuto economico-finanziario e provvedimenti di riorganizzazione dei servizi sociali[339].

Le leggi regionali del primo tipo riguardano prevalentemente l'istituzione di forme sperimentali di sostegno economico, come il reddito di cittadinanza previsto in Campania e il programma di promozione della cittadinanza sociale in Basilicata, contributi economici circoscritti nel tempo e abbinati a servizi di supporto sociale o di inserimento lavorativo[340]. Fra le misure di supporto economico si può poi annoverare il «prestito sociale d'onore» istituito in Umbria[341].

Al secondo gruppo vanno ricondotte le disposizioni istitutive di fondi regionali e di misure di contrasto alla povertà, fra cui si può ricordare la previsione sperimentale, in Calabria, di un «sussidio di

d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, che introduce il Reddito di Inclusione (REI), articolato in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona assicurati dalla rete dei servizi sociali mediante un progetto personalizzato aderente ai bisogni del nucleo familiare. Quanto alle Regioni, l'art. 14, c. 6, del d.lgs. 147/2017 dispone che avrebbero potuto integrare il REI per i propri residenti e solo a valere su risorse regionali, con misure volte ad ampliare la platea dei beneficiari o incrementando l'ammontare del beneficio. Sui fondamenti della misura v. *amplius* C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinan*za, Torino 2013 e, sui più recenti sviluppi normativi, il volume *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, a cura di E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi, Bologna 2019; G. Ruello, *Dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza: quali differenze in relazione ai destinatari?*, in *Forum Quad. cost.*, 2/2020.

[338] D.l. 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, convertito dalla l. 28 marzo 2019, n. 26.

[339] E. Innocenti, E. Vivaldi, *Assistenza, volontariato*, cit., 1160.

[340] L.r. Campania 19 febbraio 2004, n. 2, *Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza*, abrogata nel 2010, che qualificava tale provvidenza come «una prestazione concernente un diritto sociale fondamentale» e l.r. Basilicata 19 gennaio 2005, n. 3, *Promozione della cittadinanza solidale della Basilicata*.

[341] L.r. Umbria 24 luglio 2007, n. 25, *Prestito sociale d'onore. Istituzione di un fondo per agevolarne l'accesso*, abrogata da l.r. 11/2015 che ne ha ripreso il contenuto, art. 328 ss. La possibilità che i Comuni concedano tali prestiti è prevista anche da l.r. Emilia-Romagna, art. 13.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

sopravvivenza» per nuclei che non raggiungono un certo reddito minimo[342].

All'interno del terzo gruppo la lotta alla povertà e all'esclusione sociale viene considerata sia come un obiettivo dell'azione regionale in ambito assistenziale sia, in coerenza con la l. 328/2000, come criterio di accesso prioritario al sistema dei servizi. Il contenuto delle leggi va dalla enunciazione generica degli obiettivi delle politiche di lotta alla povertà, al rinvio alla programmazione o ad atti successivi, passando per la menzione degli interventi di contrasto alla povertà quali livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio regionale. In Calabria l'art. 7 della l.r. 23/2003 annovera le misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito familiare e i servizi di accompagnamento fra i servizi e gli interventi che sul territorio regionale «costituiscono il livello essenziale delle prestazioni erogabili» mentre la successiva l.r. 1/2004 (sulla famiglia, v. § 8.1) dedica al contrasto alla povertà familiare l'art. 4, sulla cui base negli anni successivi sono stati attuati in via amministrativa alcuni interventi.

Singolare invece il fatto che nel Piano regionale di sviluppo veneto del 2007, negli indirizzi di programmazione in materia sociale la povertà paia descritta come fenomeno marginale, statisticamente contenuto[343].

A partire dal 2009, cioè in seguito allo scoppio della crisi[344], le Re-

[342] L'art. 3, c. 1, della l.r. 2 marzo 2005, n. 8, *Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005, art. 3, comma 4 della l.r. n. 8/2002)* recita «La Regione Calabria considera il reddito sociale di cittadinanza una prestazione concernente un diritto sociale fondamentale nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e ne avvia la sperimentazione sull'intero territorio regionale mediante l'erogazione di un sussidio di sopravvivenza alle famiglie con reddito annuo inferiore a Euro 5.000,00 che ne facciano richiesta».

[343] Il piano è stato approvato con l.r. Veneto 9 marzo 2007, n. 5, *Programma regionale di sviluppo (PRS)*.

[344] Rileva la criticità delle politiche italiane poste in campo durante tale periodo C. Saraceno, *Simmetrie perverse. I paradossi delle politiche di contrasto alla povertà negli anni della crisi in Italia*, in *Politiche Sociali*, 2014, 27 ss., mentre ribadiscono il ruolo fondamentale delle Regioni S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *Rivista AIC*, 4/2013, 30; C. Buzzacchi, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, cit., 500. La reazione degli enti territoriali davanti alla riduzione dei finanziamenti statali sarebbe andata, in particolare, da un lato nel senso di ridurre i costi con la razionalizzazione dei servizi, dall'altro lato compensando con risorse proprie, G.M. Napolitano, *Le politiche socio-assistenziali* (in *Le politiche dell'integrazione*), in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, cit., 137.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

gioni si sono sentite in dovere di assicurare «non solo l'attivazione di risposte propriamente socio-assistenziali, ma anche un crescente impegno finanziario per l'erogazione di ammortizzatori sociali in deroga, destinati a lavoratori di comparti e imprese non coperte dagli istituti ordinari (la cassa integrazione guadagni), a fronte di una decurtazione progressiva delle risorse disponibili», graduando il tipo di tutela sulle caratteristiche delle loro realtà[345].

In Lazio con la l.r. 4/2009 era stato introdotto l'istituto del reddito minimo garantito, attuato in via sperimentale per un unico anno, in seguito al quale due D.G.R. hanno previsto differenti tipologie di interventi finalizzati al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale[346]. La l.r. 11/2016 menziona a sua volta, fra gli obiettivi del sistema integrato, nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, la possibilità di concedere un reddito minimo garantito (art. 4). Un richiamo a questo beneficio nella legge di sistema è contenuto anche nelle Marche, art. 25, che include fra i destinatari le vittime della tratta e le popolazioni nomadi, in Molise, art. 49, che individua fra gli interventi di contrasto all'esclusione sociale il «reddito minimo di cittadinanza», oltre che in Liguria, art. 42 e Campania, art. 33.

In Toscana, ove già la l.r. 41/2005, all'art. 58, rimasto inattuato, presentava il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale come uno degli obiettivi dell'azione regionale, perseguito attraverso interventi specifici di sostegno economico e di accompagnamento sociale attuati a livello locale, con l'aggravarsi della crisi vengono approvati provvedimenti specifici per il sostegno economico gestiti direttamente dalla Regione[347]. In particolare, le l.r. 69/2008 e 14/2010 hanno disposto il riconoscimento di un contributo per il sostegno del reddito per i lavoratori disoccupati, mentre nella l.r. 77/2012 è espresso il supporto a iniziative di microcredito e azioni aventi analoghe finalità nell'ambito di progetti presentati dal Terzo settore[348]. Tale disciplina si di-

[345] E. Innocenti, E. Vivaldi, *Assistenza, volontariato*, cit., 1161 s.

[346] L.r. Lazio 20 marzo 2009, n. 4, *Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati*.

[347] E. Innocenti, E. Vivaldi, *Assistenza, volontariato*, cit., 1166 ss.

[348] L.r. Toscana 24 dicembre 2008, n. 69, *Legge finanziaria per l'anno 2009*; l.r. 16 febbraio 2010, n. 14, *Interventi di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati*; l.r. 27 dicembre 2012, n. 77, *Legge finanziaria per il 2013*, il cui art. 60 ha dettato i requisiti di accesso a tali misure di sostegno. Il regolamento, approvato con D.P.G.R. 23 aprile 2013, n. 17/R, è intervenuto a stabilire la tipologia di tale sostegno. Sul punto v. anche C.B. Ceffa, *Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia*, cit., 75.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

stingue dalle altre e si discosta dalla prassi regionale in quanto assegna in via esclusiva alla Regione l'attuazione delle misure, pretermettendo i Comuni, che solitamente risultano invece gli interlocutori istituzionali degli organismi del Terzo settore[349]. Ulteriori misure di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori che vivono particolari situazioni sono state previste per il triennio 2013-2015[350].

In Veneto la legge regionale finanziaria per il 2013[351] ha previsto l'istituzione di alcuni fondi per sostenere le famiglie in difficoltà. Nello stesso anno l'Abruzzo si è impegnato a inoltrare alle Camere una proposta di legge sul reddito minimo garantito[352].

In Lombardia il pacchetto di misure predisposte dalla Giunta regionale nel 2015 era volto a introdurre un Reddito di Autonomia integrativo rispetto all'intervento statale e rivolto a persone in difficoltà, che risulterebbe però privo, a detta di alcuni, «di una visione complessiva del problema della povertà»[353] e rispondente più a finalità politiche.

In Calabria la l.r. 19/2013 regola la distribuzione di risorse ai Comuni per interventi di inclusione sociale, integrazione socio-sanitaria e contrasto alla povertà[354].

Sempre sensibile al tema è risultata l'Emilia-Romagna che, avendo mostrato interesse verso lo strumento del Reddito Minimo di Inserimento già a partire dalla l.r. 2/2003, affermando la necessità di una sua sperimentazione sul territorio, si è resa promotrice più di recente di alcune specifiche iniziative, come la legge del 2015 sul sostegno all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di persone fragili[355].

[349] E. Innocenti, E. Vivaldi, *Assistenza, volontariato*, cit., 1187.

[350] L.r. Toscana 2 agosto 2013, n. 45, *Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale*.

[351] L.r. Veneto 5 aprile 2013, n. 3, *Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013*, art. 11.

[352] L.r. Abruzzo 18 giugno 2013, n. 16, *Interventi a sostegno del reddito minimo garantito*.

[353] D. Benassi, *Lombardia, Puglia, Livorno: alcune considerazioni sulle recenti iniziative locali in tema di reddito minimo contro la povertà*, in *Politiche Sociali*, 2016, 156. Il Piano sociale menziona a sua volta l'intento di integrare il REI con iniziative regionali.

[354] L.r. Calabria 2 maggio 2013, n. 19, *Interventi di inclusione sociale, integrazione sociosanitaria e contrasto alla povertà per gli agglomerati urbani a maggiore concentrazione di popolazione*.

[355] L.r. Emilia-Romagna 30 luglio 2015, n. 14, *Disciplina a sostegno dell'inseri-*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Ben maggiore risalto è riconosciuto al successivo intervento con cui è stato istituito il Reddito di Solidarietà (c.d. ReS), «consistente in un sostegno economico, erogato nell'ambito di un progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo» e finalizzato a superare le difficoltà economiche del richiedente e del suo nucleo familiare[356]. Fra i requisiti di accesso a tale provvidenza – che mirava a coprire soprattutto quei casi che rimanevano fuori dai benefici allora previsti dalla legislazione statale – figurano la residenza biennale nella Regione di almeno un componente del nucleo familiare e il reddito, ma anche e soprattutto la «disponibilità all'attivazione lavorativa», provata dalla previa sottoscrizione di un progetto personalizzato[357].

Con l'entrata in vigore del sopracitato d.lgs. 147/2017, l'Emilia-Romagna ha esercitato la facoltà, prevista dalla normativa statale, di incrementare il REI dello Stato, contemplando la possibilità di specifiche ed ulteriori misure per l'inserimento lavorativo e l'attivazione sociale[358]. Questo ha reso necessaria una revisione della legge, con cui si è specificata la natura integrativa del RES rispetto agli interventi nazionali, si è introdotto il Piano regionale triennale per la lotta alla povertà (che riprende l'art. 14 del d.lgs. 147/2017), è stato concesso ai Comuni e alle loro unioni di adottare interventi a integrazione del progetto, utilizzando loro risorse (art. 2)[359].

Nel 2016 anche la Puglia (in cui la possibilità di prevedere forme di sussidio è prevista nella legge di sistema, art. 33), nel contesto di un provvedimento dedicato a diverse forme di intervento, ha istituito un Reddito di dignità (Red), definito «una misura di integrazione del

mento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari.

[356] L.r. Emilia-Romagna 19 dicembre 2016, n. 24, *Misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito*.

[357] In proposito v. *amplius* A.C. Visconti, *La legge regionale per l'Emilia-Romagna 24/2016 recante Misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito, di introduzione del Reddito di Solidarietà*, in *Regioni*, 2018, 537 ss.

[358] Cfr. F. Polacchini, *Il nuovo volto del reddito di solidarietà a seguito delle modifiche introdotte dalla legge regionale 7/2018*, in *Regioni*, 2018, 1201 ss.

[359] Le modifiche alla l.r. Emilia-Romagna 24/2016 sono state apportate dalle l.r. 27 dicembre 2017, n. 25, *Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2018* e soprattutto 8 giugno 2018, n. 7, *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 dicembre 2016, n. 24 (misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito)*, che ha inciso anche sui requisiti di godimento, imponendo, in particolare, la pregressa residenza biennale continuativa nella Regione non a un componente del nucleo, ma al nucleo stesso.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

reddito, considerata come strumento di contrasto alla povertà assoluta e un programma di inserimento sociale e lavorativo in cui l'indennità economica è accompagnata da un patto di inclusione sociale attiva che il nucleo familiare beneficiario, attraverso un suo componente, stipula con i servizi sociali locali, il cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio» (art. 4).

Ancora una volta, quindi, la provvidenza, che mira a «sostenere, in misura proporzionale al fabbisogno (individuato in un livello prestabilito), tutti coloro che sono lontani dalla soglia di reddito minimo considerata necessaria per non cadere in povertà»[360], è collegata all'impegno a intraprendere un'occupazione. L'accesso è previsto per le persone che, date determinate condizioni economiche, risiedano nel territorio regionale da dodici mesi. La prima attivazione è disposta su base triennale; le regole attuali consentono il godimento della provvidenza solo a chi, rispettati i parametri, non benefici già di altri sussidi statali o regionali[361].

A proposito di queste politiche non si può non rilevare l'importanza del ruolo giocato dagli enti territoriali nel far fronte alle situazioni di necessità dei loro cittadini nonché l'aspetto di parziale anticipazione della normativa statale.

8.9. *La lotta agli sprechi e il gioco d'azzardo*

Nel gruppo di politiche correlate all'assistenza sociale si è ritenuto opportuno includere anche gli interventi in materia di *lotta agli sprechi* – che costituisce una forma di contrasto alla povertà – e quelli sul gioco d'azzardo.

Per quanto concerne il primo, fra i più recenti interventi del legislatore statale si possono ricordare la l. 155/2003 che, ai fini di garantire la sicurezza alimentare, equipara al consumatore finale le organizzazioni di volontariato che raccolgono e distribuiscono il cibo per i bisognosi[362].

Sulla scia di Expo 2015 è stata poi approvata la l. 166/2016 che «persegue il fine di ridurre gli sprechi nelle fasi di produzione, tra-

[360] G. Monteduro, *Povertà e reddito di dignità pugliese. Una riflessione alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Regioni*, 2017, 1133 s.

[361] L.r. Puglia 14 marzo 2016, n. 3, *Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva* e v. il sito della Regione http://red.regione.puglia.it/.

[362] L. 25 giugno 2003, n. 155, *Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale*.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

sformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari, farmaceutici e di altri prodotti» (art. 1). La legge dispone la raccolta e l'assegnazione alle fasce più disagiate della popolazione di alimenti e di medicinali in buone condizioni e rimasti invenduti. Distributori e produttori professionali vengono incentivati a donare cibi e altri beni essenziali in eccesso; fra i donatari sono annoverati enti pubblici e del Terzo settore[363]. L'unico riferimento alle prerogative delle Regioni (oltre al coinvolgimento di due loro rappresentanti nel tavolo di coordinamento) è quello che contempla la possibilità che «per ridurre gli sprechi alimentari nel settore della ristorazione, concorrendo altresì al raggiungimento degli obiettivi del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti» esse possano «stipulare accordi o protocolli d'intesa per promuovere comportamenti responsabili e pratiche virtuose volti a ridurre lo spreco di cibo e per dotare gli operatori della ristorazione di contenitori riutilizzabili, realizzati in materiale riciclabile, idonei a consentire ai clienti l'asporto dei propri avanzi di cibo…» (art. 9, c. 4).

La legge di bilancio 2018 (l. 205/2017) inserisce nei due sopracitati provvedimenti alcune disposizioni sulla donazione dei medicinali, individuando i prodotti donabili (con l'inclusione ad esempio di quelli destinati all'igiene o di materiale di cancelleria) ed estendendo la categoria dei donatori, fra cui sono ricomprese le farmacie, le parafarmacie, i grossisti, le aziende titolari di autorizzazioni all'immissione in commercio di farmaci, i loro concessionari e distributori.

Per quanto concerne le Regioni, sulla lotta allo spreco alimentare i primi provvedimenti post riforma si devono a Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana che esprimono il sostegno agli enti *non profit* impegnati nel settore (a volte anche attraverso apposite convenzioni), istituendo una programmazione triennale e, in Toscana, a partire dal 2015, il progetto «Spesa per tutti», che consente l'accordo con la grande distribuzione organizzata[364].

[363] L. 19 agosto 2016, n. 166, *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*.

[364] L.r. Lombardia 11 dicembre 2006, n. 25, *Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale*; l.r. Emilia-Romagna 6 luglio 2007, n. 12, *Promozione dell'attività di recupero e distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale* e l.r. 34/2015, *Riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo*; l.r. Toscana 25 giugno 2009, n. 32, *Interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Negli anni successivi sono intervenute anche altre Regioni i cui provvedimenti mirano innanzitutto alla definizione terminologica delle varie espressioni utilizzate, in alcuni casi estendono le misure ai farmaci, anticipando così la legge statale (Basilicata, Umbria), basandosi a volte su una programmazione annuale (Umbria) o triennale (Veneto)[365].

Con una legge piuttosto sintetica, approvata nell'anno in cui si è tenuto Expo, il Piemonte ha disposto il sostegno a progetti – presentati dagli enti locali e dai principali soggetti del Terzo settore – di recupero di prodotti agroalimentari prossimi alla scadenza, di prodotti agricoli non raccolti rimasti nei campi e di pasti non serviti dalla ristorazione, al fine di sostenere le fasce di popolazione più esposte al rischio di impoverimento[366].

La Lombardia, al pari dello Stato, è intervenuta una seconda volta in seguito all'esperienza dell'Esposizione universale del 2015 con la l.r. 34/2015, che si prefigge di contrastare la povertà alimentare attraverso politiche pubbliche trasversali (socio-assistenziale, sanitaria, agricola), con il coinvolgimento di attori diversi (amministrazioni pubbliche, enti caritativi, Terzo settore, industrie agroalimentari, grande distribuzione), favorendo non solo l'autonomia delle persone ed il sostegno ai sistemi agroalimentari locali ma anche la promozione di programmi e corsi di educazione alimentare, di economia ed ecologia domestica[367]. Nel Piano triennale contro la povertà per gli anni

[365] L.r. Abruzzo 12 gennaio 2016, n. 4, *Lotta agli sprechi alimentari*; l.r. Basilicata 11 agosto 2015, n. 26, *Contrasto al disagio sociale mediante l'utilizzo di eccedenze alimentari e non*; l.r. Calabria 3 agosto 2018, n. 27, *Promozione dell'attività di recupero e ridistribuzione delle eccedenze alimentari per contrastare la povertà e il disagio sociale*; l.r. Campania 6 marzo 2015, n. 5, *Interventi regionali di riconversione delle eccedenze alimentari*; l.r. Marche 3 dicembre 2012, n. 39, *Promozione dell'attività di recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari e non alimentari per contrastare la povertà e il disagio sociale*, abrogata dall'art. 11, l.r. 13 novembre 2017, n. 32; l.r. Umbria 14 novembre 2017, n. 16, *Interventi regionali per la promozione delle attività di donazione e distribuzione a fini di solidarietà sociale di prodotti alimentari, non alimentari e farmaceutici*; l.r. Veneto 26 maggio 2011, n. 11, *Interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari* e l.r. 11 novembre 2011, n. 23, *Iniziative regionali per il recupero, la restituzione, la donazione ai fini del riutilizzo di medicinali in corso di validità*.

[366] L.r. Piemonte 23 giugno 2015, n. 12, *Promozione di interventi di recupero e valorizzazione dei beni invenduti*.

[367] L.r. Lombardia 34/2015, *Riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo*; in attuazione della legge è stata istituita la Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo (D.G.R. 6272/2017), preposta a facilitare l'integrazione tra

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

2014-2016 la Regione ha esteso alle forme associate la possibilità di realizzare gli interventi collegati al Piano stesso, permettendo così la partecipazione anche di enti *non profit* di modeste dimensioni[368].

Particolare attenzione a questo fenomeno è dedicata anche in Umbria che, oltre ad aver approvato una legge particolarmente articolata, l'ha affiancata ad un altro intervento di sostegno a iniziative affini, come i gruppi di acquisto solidale e a chilometro zero[369].

Per quanto invece concerne il *gioco d'azzardo*, occorre innanzitutto premettere che la riconducibilità di taluni profili della sua disciplina nella sfera di competenza legislativa regionale è stata oggetto di contesa fra Stato e Regioni, venendo così sottoposta all'esame della Corte costituzionale.

Se le sentenze 72/2010 e 237/2006 avevano ascritto alla materia «ordine pubblico e sicurezza» gli interventi volti a contrastare il gioco illegale o a disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e l'individuazione di quelli illeciti, due pronunce successive hanno consentito alla normativa regionale di regolare altri ambiti, come le distanze minime fra le sale gioco e i luoghi sensibili, considerandoli aspetti di dettaglio della materia di competenza concorrente «tutela della salute» (potendosi quella da gioco d'azzardo classificare fra le dipendenze rientranti in tale ambito) e ricordando anzi come la legislazione regionale fosse debitrice delle sperimentazioni avviate sul punto da provvedimenti comunali[370].

Proprio sugli aspetti concernenti le distanze delle sale è intervenuta la maggior parte delle leggi regionali[371], riconoscendo talvolta ai

le politiche e i programmi regionali e a perfezionare gli obiettivi e le strategie per la tutela del diritto al cibo.

[368] Il piano – oggi sostituito da documenti più recenti – è stato approvato con D.G.R. 20 giugno 2014, n. X/1992, *Determinazione in ordine alla promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini della solidarietà sociale: approvazione piano regionale di intervento e schema tipo di convenzione*, su cui v. *amplius* C.B. Ceffa, *Disuguaglianze e fragilità nel welfare che cambia*, cit., 29.

[369] L.r. Umbria 10 febbraio 2011, n. 1, *Norme per il sostegno dei gruppi d'acquisto solidale e popolare (GASP) e per la promozione dei prodotti agroalimentari a chilometri zero, da filiera corta e di qualità*.

[370] Corte cost. sent. 108/2017, *Cons. dir*. 2, 3, 4 e, analogamente, sent. 300/2011.

[371] L.r. Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40, *Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco*; l.r. Basilicata 27 ottobre 2014, n. 30, *Misure per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (G.A.P.)*; l.r. Basilicata 10 dicembre 2019, n. 28, *Istituzione della giornata lucana per la lotta alla dipendenza da gioco d'azzardo*; l.r. Emilia-Romagna 4 luglio 2013, n. 5, *Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'az-*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Comuni la facoltà di disporre limitazioni ulteriori. In alcuni casi sono poi previste azioni di sensibilizzazione e contrasto alla dipendenza, a volte disciplinate in modo piuttosto dettagliato, altre solo accennate; spesso vengono istituiti elementi simbolici, come il logo o marchio regionale (Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, il Molise lo affida alla Giunta, Puglia, Toscana, Umbria), la Giornata dedicata (Basilicata, Marche, Puglia) o, come in altri settori, appositi Osservatori (Basilicata, Lazio, Liguria, Puglia, Toscana, la legge emiliana dice che la Regione svolge funzioni di Osservatorio).

Le Regioni che adottano provvedimenti più articolati prevedono strumenti di programmazione spesso integrata (Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Piemonte), la divisione dei compiti fra i diversi soggetti coinvolti, fra cui le ASL (Basilicata, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Veneto), forme di aiuto per le persone affette da dipendenza (Lazio[372]; Puglia, ove vi provvedono associazioni di mutuo aiuto). A parte l'estensione e il carattere più o meno dettagliato dei provvedimenti, non si rilevano sostanziali differenze nella disciplina[373].

zardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate; l.r. Lazio 5 agosto 2013, n. 5, *Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico (GAP)*; l.r. Liguria 30 aprile 2012, n. 17, *Disciplina delle sale da gioco*; l.r. Liguria 30 aprile 2012, n. 18, *Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*; l.r. Lombardia 21 ottobre 2013, n. 8, *Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*; l.r. Marche 7 febbraio 2017, n. 3, *Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico e della dipendenza da nuove tecnologie e social network*; l.r. Molise 17 dicembre 2016, n. 20, *Disposizioni per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico*; l.r. Piemonte, 2 maggio 2016, n. 9, *Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*; l.r. Puglia 13 dicembre 2013, n. 43, *Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP)*; l.r. Toscana 18 ottobre 2013, n. 57, *Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione del gioco d'azzardo patologico*; l.r. Toscana 30 maggio 2018, n. 27, *Prevenzione della ludopatia. Modifiche alla l.r. 57/2013*; l.r. Umbria 21 novembre 2014, n. 21, *Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d'azzardo patologico*; l.r. Veneto 10 settembre 2019, n. 38, *Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico*. Sulle modifiche apportate nel 2018 alla l.r. toscana, influenzate in parte sia dalla sent. 108/2017, sia da un accordo intervenuto nel 2017 in Conferenza unificata, E. Longo, *La "ludopatia" e il contrasto al gioco d'azzardo nell'ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 6 ss.

[372] In questa Regione si segnala anche la l.r. Lazio 3 novembre 2015, n. 14, *Interventi regionali in favore dei soggetti interessati dal sovraindebitamento o vittime di usura o di estorsione*, che può interessare persone affette da ludopatia.

[373] V. Sciarabba, *Spunti di indagine e di riflessione sulle e dalle misure comunali*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Alcune leggi di sistema contemplano infine le altre forme di dipendenza, la cui trattazione vede però l'intervento preponderante dei servizi sanitari e s'impegnano nei confronti delle persone senza fissa dimora (es. l.r. Piemonte, artt. 52 e 53; l.r. Campania art. 30 e 33; l.r. Lazio, artt. 18 e 19).

9. *Assistenza sociale e indirizzo politico regionale: alcune riflessioni*

A differenza dell'istruzione, rispetto alla quale la riforma costituzionale del 2001 ha rappresentato una svolta almeno apparentemente decisiva, i servizi sociali non sono stati oggetto di un cambiamento altrettanto netto, in quanto la revisione li ha ricondotti a quell'alveo di competenza legislativa regionale nel quale, seppur in regime di potestà concorrente, si collocavano già in precedenza. Caratterizzata per decenni dalla mancanza di un'impostazione uniforme dettata dallo Stato, che interveniva in modo settoriale lasciando ampio spazio agli altri livelli di governo, l'assistenza sociale è stata oggetto, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, di una rinnovata visione, che ha portato a considerarla come un settore unitario, costruito intorno all'individuo, con i suoi molteplici bisogni, e al nucleo primigenio cui egli appartiene, la famiglia, da considerare non solo come beneficiaria delle politiche sociali ma anche come potenziale soggetto erogatore delle prestazioni.

Questa nuova visione, trasfusa nel testo della l. 328/2000, ha sì impregnato la successiva normativa delle Regioni, a dispetto della titolarità da parte loro della competenza residuale in materia, ma è risultata a sua volta debitrice delle pregresse scelte delle Regioni stesse che, sia nell'impostazione generale, sia negli aspetti di carattere organizzativo, hanno costituito una delle fonti d'ispirazione per il legislatore statale del 2000. Il fatto stesso che le Regioni si siano dotate di una legge di sistema non costituisce il mero adeguamento, anche metodologico, alla legge quadro, in quanto molte di esse avevano elaborato una fonte di tale tipo già a partire dagli anni Ottanta.

Venendo allora proprio alla legislazione, sede principale di espressione dell'indirizzo politico di un ente, dal punto di vista del *drafting* normativo si può constatare che, dalla riforma a oggi, tredici Re-

e regionali di contrasto "totale" al gioco d'azzardo (e alla pandemia) nella prospettiva costituzionale, in *consultaonline*, 2020, 86, constata come le iniziative delle Regioni e dei Comuni rispondano a finalità differenti da quelle dello Stato.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

gioni ordinarie si sono dotate di una legge di sistema mentre nelle due rimanenti si continua ad applicare quella approvata precedentemente[374]. Se in tutte le realtà tale atto è preposto alla disciplina degli aspetti di carattere organizzativo (il riparto di competenze fra i diversi attori pubblici del sistema, la delineazione, almeno sommaria, dei loro rapporti con quelli privati, i molteplici aspetti collegati alla programmazione e alla gestione, a partire dal rapporto con i servizi sanitari, l'individuazione dei beneficiari, il riferimento ai livelli essenziali di assistenza e alle fonti di finanziamento), in alcune viene lasciato spazio ad aspetti collaterali, come la regolamentazione dei soggetti del Terzo settore o la definizione delle singole politiche sociali, che in altre Regioni (ma talvolta anche in quelle stesse Regioni) costituiscono oggetto di appositi atti normativi di carattere più o meno dettagliato (si pensi, per citare due situazioni agli estremi opposti, alle leggine in materia di non vedenti da un lato e ai più corposi testi unici ligure e lombardo sul Terzo settore dall'altro lato).

A questo proposito può essere estesa a tutta la materia la constatazione per cui talune Regioni (ad esempio la Calabria) tendono ad adottare provvedimenti dal carattere più sintetico, rinviando spesso la disciplina di alcuni aspetti a fonti secondarie o ad atti amministrativi, mentre altre confezionano la propria legislazione in modo più esaustivo. Alcune leggi denotano una certa autonomia di indirizzo, rispecchiando e soprattutto cercando di dare delle risposte efficaci alla realtà territoriale cui sono destinate: si pensi emblematicamente al forte coinvolgimento, da parte degli enti territoriali della Toscana, del mondo del volontariato, che da sempre esercita un ruolo fondamentale nelle dinamiche sociali o alla sensibilità delle Regioni meridionali verso il tema dell'immigrazione, da cui sono toccate in modo particolarmente intenso. Altre leggi tendono invece a emulare quelle dei propri "vicini di casa", creando quella prassi delle «leggi fotocopia» che, affermatasi nel periodo pre-riforma, viene di tanto in tanto evocata quando si prende posizione contro le Regioni, denotando la carenza di un legame autentico con il contesto locale.

Va da sé poi che le scelte normative non riflettono l'indirizzo della

[374] Di una di queste, il Veneto, a dispetto della data risalente della sua legge di sistema, pur successivamente innovata, viene peraltro rilevato che la Regione ha dato vita nel settore dell'assistenza sociale a soluzioni più innovative di quelle messe in campo nei settori della sanità o dell'istruzione, cfr. L. Panzeri, *L'impatto della legislazione regionale sui diritti fondamentali*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, cit., 283 s.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Regione, intesa come «ente esponenziale della comunità operante sul territorio»[375], ma ovviamente, anzitutto, l'indirizzo della maggioranza politica in carica, le cui vedute non necessariamente coincidono con quelle di cui, nel medesimo territorio, si sono fatte o si faranno portatrici le maggioranze che l'hanno preceduta o seguita. Da questo deriva talvolta quella mancata attuazione degli istituti o delle innovazioni introdotti nelle legislature precedenti che caratterizza anche gli altri livelli di governo. Il Piemonte ha visto ad esempio nei primi mesi del 2019 l'adozione di un pacchetto di leggi volte ad ampliare e rafforzare politiche già contemplate in quella di sistema (su famiglia, giovani, anziani, disabili, compartecipazione), che, pur essendosi per alcuni aspetti limitate a recepire la normativa statale, hanno saputo adattarla al contesto piemontese, valorizzandone le specificità[376] ma si sono scontrate poco dopo con un avvicendamento delle forze politiche al potere che potrebbe portare a inversioni di rotta.

Rimanendo quindi sui contenuti della legislazione, ci si può domandare su quali aspetti le Regioni hanno potuto (e voluto) compiere delle scelte di rilievo, dando così manifestazione al proprio indirizzo politico. A questo proposito occorre innanzitutto ricordare che le Regioni non possono effettuare scelte a trecentosessanta gradi per due ordini di ragioni. Il primo è che, pur ricadendo l'assistenza sociale fra le materie di legislazione residuale, essa è comunque delimitata da alcuni titoli competenziali esclusivi dello Stato, come i livelli essenziali delle prestazioni; il secondo è che la tipologia dei servizi erogabili è altresì condizionata dalla leva finanziaria, rimasta saldamente in mano al potere centrale e vittima della crisi economica. Premesso questo, sulla scia di quanto esposto nelle pagine precedenti

[375] Corte cost. sent. 222/2013.

[376] C. Bertolino, *Un bilancio della X Legislatura piemontese e un auspicio per la nuova*, in *II Piemonte delle Autonomie*, 2/2019 (in riferimento ai provvedimenti in materia sociale adottati durante tutta la legislatura). Il perseguimento di un disegno politico unitario nella stagione riformista avviata in Piemonte in tutta la X legislatura è testimoniato dalla convergenza di intenti fra leggi di settori diversi: mentre la normativa dedicata a giovani e anziani pone l'accento sull'importanza delle attività culturali per i primi e sul coinvolgimento e la valorizzazione dell'apporto alle stesse dei secondi, la quasi coeva novella in materia di cultura sottolinea l'aspetto dell'inclusione e dell'accessibilità per tutti e, sul piano organizzativo, del principio di sussidiarietà orizzontale, come rileva A. Fusco, *Le rilevanti peculiarità del Testo Unico in materia di cultura della Regione Piemonte*, in corso di pubblicazione in *Regioni, Osservatorio* a commento della l.r. Piemonte 1 agosto 2018, n. 11, *Disposizioni coordinate in materia di cultura*.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

si può concludere che in riferimento all'organizzazione dei servizi sociali i principali aspetti su cui si esercita la discrezionalità regionale riguardano l'integrazione con il comparto sanitario, la declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale e, più in generale, il rapporto fra le pubbliche amministrazioni e il mondo del privato sociale.

Quanto al primo aspetto, l'integrazione fra assistenza sociale e sanitaria si manifesta in tutte le realtà, in alcune in percentuale non elevata, principalmente in riferimento a situazioni, come la non autosufficienza, che inevitabilmente richiedono l'azione congiunta di entrambe le competenze, in altre ai massimi livelli, prefigurando un sistema unitario. È il caso soprattutto della Toscana, che da tempo ha maturato questa scelta, trasfondendola sia nella programmazione sia nella gestione dei servizi, e della Lombardia, che l'ha invece accentuata nell'ultimo quinquennio. Tali Regioni si distinguono poi per l'originalità delle soluzioni apprestate sul piano organizzativo. In Lombardia tutto il sistema di assistenza sociale è articolato nelle c.d. unità di offerta sociali, che costituiscono l'omonima rete, improntate a una notevole flessibilità e adattabilità alle esigenze degli utenti e volte a soddisfarne tutte le necessità che rientrino nei livelli essenziali, ma il sistema pone il fianco a rilievi critici per la presenza elevata degli attori privati. La Toscana ha proceduto all'istituzionalizzazione delle Società della Salute, prima realizzate in fase sperimentale e frutto dell'apporto sinergico fra i Comuni (e quindi fra il mondo dell'assistenza sociale) e le ASL (quindi il sistema sanitario), che non riceve però un plauso unanime.

Sulla strada dell'integrazione si colloca anche il Veneto, che ha affidato tale scelta al suo Piano sociosanitario, approvato con legge, in cui però fino a poco tempo fa i due assessorati competenti rimanevano distinti. Spinte verso l'integrazione, che coinvolgono la programmazione regionale, si avvertono anche in Emilia-Romagna mentre minori paiono in Basilicata, ove pur si adotta un documento unitario. Come già avviene nella ripartizione dei fondi, l'integrazione sembra giocare a scapito dei servizi sociali, che vengono messi un po' in ombra dalla più impegnativa attenzione richiesta da quelli sanitari. Sostanzialmente separata rimane invece la gestione proposta dall'Umbria, che però, dal punto di vista della tecnica normativa, nel 2015 ha scelto di attribuire una disciplina unitaria ai due settori in un testo unico che racchiude anche aspetti collaterali, prima disseminati fra più atti.

Il secondo aspetto su cui si apprezza il margine di scelta regionale concerne il rapporto con i numerosi attori del sistema sociale.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Se la disciplina dei singoli enti del Terzo settore, guidata già dagli anni Novanta dalle leggi dello Stato, non presenta rilevanti differenze fra una Regione e l'altra, venendo anzi ulteriormente ricondotta a parametri uniformi dal recente Codice del Terzo settore, a variare è la gradazione del rapporto fra pubblico e privato che, pur non essendo stata qui oggetto di esame dettagliato, vede emergere in talune realtà e, segnatamente, in Lombardia, l'applicazione di regole di quasi mercato che si basano sul principio della libera scelta da parte dell'utente e nell'applicazione delle quali il sistema sociale risulta condizionato anche dall'integrazione con quello sanitario, improntato al medesimo criterio. In altre realtà si sono affermate invece delle dinamiche per cui, pur essendo riconosciuto un peso di rilievo ai soggetti privati non solo nella fase dell'erogazione ma anche in quella della programmazione, gli enti pubblici continuano a tenere ben saldi gli estremi di quella "rete" che costituisce la struttura del sistema sociale (Emilia-Romagna, Marche, Piemonte). In altre Regioni ancora la gestione dei servizi è più confusa, tende a prevalere il ruolo dei soggetti pubblici ma non si ravvisa l'affermazione di un modello con caratteri peculiari.

A proposito dei soggetti del privato sociale, a essere graduata diversamente è anche la loro partecipazione che in alcuni ordinamenti, come Toscana o Piemonte, è prevista in misura molto forte, riflettendo nella prima l'altrettanto forte peso di tali realtà nel sistema, nella seconda l'importanza che le politiche regionali riservano all'approccio basato sulla concertazione. In altri enti tale partecipazione viene invece disciplinata in forma più blanda (Puglia) oppure le disposizioni, anche ove presenti, si scontrano con un'organizzazione priva degli elementi strutturali che consentano di applicarle (Calabria) o con una realtà che tende a scivolare verso derive non sovrapponibili ai contenuti normativi (Campania, Lazio).

Sempre nel rispetto dei limiti costituiti dal quadro normativo statale e dalla disponibilità delle risorse, le Regioni hanno cercato di portare avanti il proprio indirizzo politico anche in relazione alla determinazione dei destinatari dei servizi e della tipologia delle prestazioni.

Per quanto concerne i primi, tutte le leggi post riforma si sono sostanzialmente allineate all'approccio universalistico proposto dalla l. 328/2000, distinguendosi a volte per ulteriori aperture verso fasce più deboli o meno protette. Apparentemente in controtendenza rispetto a questo intento sembrerebbero andare le decisioni di circoscrivere la sfera dell'utenza sulla base di un legame non occasionale con la Regione che, pur in parte giustificate dalla Corte costituzio-

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

nale, sono cadute spesso sotto la sua scure. Occorre precisare però che di tali misure si sono fatte promotrici soprattutto le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, seguite dalla Lombardia, ove paiono in linea con la commistione fra logiche di mercato e di assistenza che ne impregna il sistema; più sporadici i tentativi di altre Regioni, fra cui il Veneto, ove parrebbero riflettere la concezione di forte appartenenza territoriale che la caratterizza.

Elementi di originalità connotano poi le scelte di alcuni enti che intervenendo, negli spazi lasciati liberi dalla normativa nazionale, sulla compartecipazione al costo delle prestazioni, tendono soprattutto a favorire i nuclei familiari (il riferimento è al Fattore Famiglia proposto dalla Lombardia, ma anche alle disposizioni di altre Regioni) oppure accentuano l'aspetto della garanzia dei diritti degli utenti, sottolineandolo con enfasi e predisponendo strumenti di tutela più incisivi che altrove (Lazio).

I contenuti in cui più ha potuto trovare libero sfogo la fantasia dei legislatori regionali si ravvisano però nella disciplina delle singole politiche, complice il fatto che il loro limite, rappresentato soprattutto dall'art. 117, c. 2, m), s'infrange contro lo scoglio della mancata definizione dei LIVEAS e che agli enti territoriali è comunque concesso offrire prestazioni ulteriori. La varietà e originalità delle prescrizioni si riscontra più nelle leggi settoriali che in quelle di sistema ed è anticipata dal richiamo, talora molto ricco, ai documenti internazionali.

Inutile dire che anche a livello regionale tutte le politiche sociali sono costruite intorno alla famiglia, alla quale quasi tutte le leggi tendono ad attribuire sia la veste di destinatario delle prestazioni, sia quella di soggetto erogatore delle stesse. Quanto alla prima "veste", della famiglia si cerca di privilegiare innanzitutto la formazione, che solo secondo alcune leggi vede nel matrimonio la propria base costitutiva, con supporti di tipo economico o agevolazioni di vario genere, spesso calibrate sulle problematiche che caratterizzano la vita odierna. Si pensi alle previsioni sulla necessità di conciliare, soprattutto per il genere femminile, i tempi di cura e di lavoro e sull'utilizzo delle "banche del tempo", allo stesso incoraggiamento alla procreazione consapevole e alla tutela del concepito, che riflettono forse quelle preoccupazioni sul calo demografico peculiari della nostra società, alle forme di aiuto verso le categorie dei "nuovi poveri", fra cui si annoverano i padri separati.

Quanto alla seconda "veste" della famiglia, le leggi tentano di garantire un supporto in tutte le situazioni di carico da cui questa può

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

essere affetta e rispetto alle quali risulta di fatto il principale erogatore di servizi sociali, in ossequio alla tendenza di favorire al massimo la domiciliarità di persone in difficoltà (come quelle affette da disabilità o non autosufficienza). A questo proposito le leggi regionali non hanno mancato di superare o anticipare quelle statali, come provano ad esempio gli interventi sui *caregivers*, privi di un corrispondente a livello centrale.

Le politiche delineate in riferimento ad alcune categorie di soggetti, segnatamente giovani e anziani, soprattutto se in leggi settoriali e relativamente recenti, mirano non solo alla protezione, ma anche alla valorizzazione dei destinatari, finalizzata sia a consentire lo sfruttamento di tutti i benefici di cui essi stessi possono godere (la socializzazione e il miglioramento delle condizioni di vita psico-fisiche per gli anziani, il potenziale accesso a numerose opportunità per costruire il loro futuro per i giovani), sia a trasformarli in pedine utili al progresso generale della società (si pensi alle numerose possibilità di "impiego" previste per i più attempati), in una sorta di circuito nel quale il tempo offerto per il prossimo si risolve in un vantaggio per lo stesso offerente in termini di soddisfazione e crescita interiore.

Le riflessioni sin qui dedicate alla materia inducono a ritenere che l'apporto regionale è risultato particolarmente rilevante in alcune politiche specifiche e/o complesse, come la lotta alla povertà, rispetto alla quale le Regioni sono state talvolta paragonate a veri e propri «ammortizzatori sociali»[377] della crisi, e l'immigrazione, in riferimento alla quale esse operano invece come il laboratorio di sperimentazioni poi esportate su scala nazionale.

Alcune leggi contemplano infine le situazioni più varie, andando dall'attenzione verso i nomadi (Umbria, Toscana), ai progetti sulle città dei bambini e delle bambine (Marche e Basilicata) e riflettendo talvolta, con l'intensità dell'attenzione dedicata, problematiche di cui è particolarmente intriso il loro tessuto sociale, come la violenza sulle donne (Campania).

Come sempre accade, alla varietà e bontà delle prescrizioni non sempre corrisponde la loro effettiva attuazione nella prassi, che sconta, come già ricordato, la scarsità delle risorse e forse anche una certa ritrosia a smuovere tendenze ormai consolidate. Si ritiene inoltre che complessivamente l'assistenza sociale offra *performance* molto diverse

[377] *Ex plurimis* S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 29.

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

nelle aree territoriali del Paese, vedendo ancora una volta il Nord distinguersi per la sua efficienza, il Sud indulgere in una più generale carenza di servizi e le realtà del Centro collocarsi in una condizione intermedia[378]. Questo non vieta che in talune Regioni come la Calabria, caratterizzate da un impianto normativo scarno e non completamente attuato, siano state talvolta elaborate soluzioni innovative ed efficaci[379].

A dispetto dei limiti sopra delineati e pur nella consapevolezza che l'esame condotto nelle pagine precedenti si basa prevalentemente su atti di carattere legislativo, talvolta amministrativo, ma non sull'apprezzamento del funzionamento *de facto* dei servizi (che avrebbe richiesto una diversa tipologia di indagine), si può certamente affermare che anche nel settore dei servizi sociali le Regioni ordinarie italiane hanno espresso un loro indirizzo politico, talvolta riprendendo quello formulato precedentemente alla riforma, quando già esercitavano in modo rilevante la loro competenza nel settore, in parte affiancandolo con elementi ulteriori, rispondenti a nuove tendenze della società o frutto dell'ottenimento di una più ampia competenza in materia. Se molti interventi sono sicuramente frutto della circolarità dei modelli fra gli enti territoriali e fra questi e lo Stato, altri rendono omaggio a quell'identità che ogni Regione possiede e che dovrebbe emergere con forza non tanto ai fini di mero rivendicazionismo, quanto a garanzia del benessere della sua principale componente, quella umana.

[378] Si vedano in proposito le considerazioni di M. Carradore, *Sistemi di protezione sociale regionali in Italia: riflessioni su alcune classificazioni*, in *Auton. loc. serv. soc.*, 2015, 177 ss. Farebbe eccezione al giudizio di mediocrità l'Umbria, di cui si rivendicano un'offerta di servizi per il welfare storicamente più avanzata che nella maggior parte delle altre Regioni, S. Angeletti, *Politiche sociali e sanitarie*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, a cura di M. Volpi, F. Clementi, Torino 2017, 374 s.

[379] S. Licursi, G. Marcello, E. Pascuzzi, *La riforma nelle narrazioni del Terzo settore calabrese: quali effetti attesi*, cit., 266.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Riflessioni conclusive

L'interrogativo di fondo che ha animato questo lavoro riguarda la volontà delle Regioni ordinarie italiane di prefissarsi degli obiettivi da raggiungere e la capacità di perseguirli nell'attuazione di indirizzi politici propri.

L'inquadramento generale delle problematiche che hanno accompagnato l'attuazione dei nuovi enti nel primo ventennio di vita ha fatto emergere le molteplici limitazioni al dispiegamento della loro autonomia in tutti i settori in cui era riconosciuta dal testo costituzionale.

Lo spazio riservato alle leggi regionali è risultato fortemente ridimensionato sia dal punto di vista qualitativo, cioè della tipologia delle materie, i cui contenuti venivano più facilmente ascritti in titoli competenziali dello Stato, sia dal punto di vista quantitativo, avendo la prassi, avallata dalla giurisprudenza costituzionale, portato a un'interpretazione estensiva delle disposizioni di principio, riservate al livello centrale, a fronte di una lettura, conseguentemente riduttiva, di quelle di dettaglio, spettanti al livello periferico. L'autonomia finanziaria si è rivelata pressoché inconsistente non solo sul piano delle entrate, su cui il testo originario della Costituzione ha ricevuto sin dall'inizio un'interpretazione in senso riduttivo, ma anche sul piano delle spese, rispetto alle quali le decisioni erano sostanzialmente assunte dalla cabina di regia centrale. Il fronte in cui più si è avvertita la presenza del nuovo ente territoriale è risultato quello dell'amministrazione, che non si è però sviluppato secondo il disegno, inizialmente immaginato, di Regione come livello di programmazione e coordinamento degli enti di dimensioni minori, bensì secondo quello di Regione come ente di amministrazione attiva, che veniva quindi a confondere il proprio ruolo con quello di Province e Comuni, corroborando le tesi della sua natura quasi esclusivamente amministrativa e solo in minima parte politica.

Le dinamiche politiche sviluppatesi negli enti infrastatuali, per lungo

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

tempo caratterizzate dalla debolezza dei sistemi partitici regionali, non hanno aiutato a smentire quest'impressione, cui ha d'altra parte contribuito lo scarso margine di autonomia riconosciuto alle Regioni nella determinazione dell'organizzazione di governo.

Nonostante l'emersione di una visione sostanzialmente riduttiva dell'autonomia in generale e dell'attitudine a perseguire uno specifico indirizzo politico, in particolare, sin dal primo ventennio le Regioni ordinarie hanno però lasciato il segno della loro presenza, rendendosi protagoniste dell'elaborazione di soluzioni originali, talvolta successivamente esportate a livello statale e costituendo un canale di espressione, pur non sempre ascoltato, della volontà popolare che emergeva nel loro territorio.

La stagione delle riforme avviata negli anni Novanta ha infuso grandi speranze nella possibilità di imprimere una svolta alle dinamiche dell'organizzazione territoriale del nostro Paese, accentuando il ruolo e l'importanza dei suoi enti costitutivi, soprattutto di quelli di maggiori dimensioni, sotto l'egida di principi quali sussidiarietà e leale collaborazione che, già introdotti a livello legislativo o giurisprudenziale, sono stati assurti anche al rango costituzionale.

Note sono le difficoltà e le incertezze che, come già nella fase di avvio dell'esperienza regionale, hanno accompagnato l'implementazione delle riforme costituzionali, caratterizzate dal mancato o incompiuto intervento della normativa di attuazione, dal ruolo suppletivo svolto suo malgrado dalla Corte costituzionale, dall'impatto della crisi economica scoppiata nel 2008 e che tuttora dispiega i suoi effetti portando, in particolare, a un'oscillazione del pendolo in direzione delle prerogative statali, anche a causa di performances talvolta discutibili delle stesse Regioni, che hanno reso in alcuni casi inevitabile consolidare la strada di tale riaccentramento.

Nonostante le aspettative insite nel ribaltamento di competenze espresso dal nuovo dettato costituzionale, la potestà legislativa regionale è stata nuovamente ridimensionata dal punto di vista sia dell'oggetto su cui si esplica, sia dell'ampiezza degli interventi all'interno dei titoli ascritti alla sua sfera di competenza, a sua volta profondamente incisa, grazie al benestare della giurisprudenza costituzionale, da "meccanismi" che hanno dilatato il raggio di azione dello Stato, tanto da non fargli realmente rimpiangere l'espunzione dell'interesse nazionale dal testo costituzionale.

Lo svolgimento delle funzioni amministrative non ha di regola assunto quel carattere dinamico cui il nuovo testo pareva volerlo indirizzare e ha scontato, da un lato, la perdurante aporia del rapporto

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

con gli enti locali, rimasti saldamente ancorati alla disciplina statale (che ne ha peraltro ridisegnato la fisionomia in modo non sempre lineare), dall'altro lato le incertezze che hanno caratterizzato la definizione delle funzioni fondamentali.

Non corrispondenti alle aspettative sono stati anche i cambiamenti derivati al settore finanziario dalla riscrittura dell'art. 119 Cost. che l'interpretazione della Consulta, prima, la stretta impressa dal legislatore post crisi, poi, unita agli ostacoli frapposti all'implementazione della normativa di attuazione dalla difficile congiuntura economica, hanno portato a considerare assimilabile, negli effetti, al previgente testo.

Sul fronte dell'autonomia politica vera e propria sono state ancora una volta le pronunce della Corte costituzionale a ridimensionare, come già accennato, la portata innovativa della riforma del 1999, favorendo l'omologazione delle scelte sulla forma di governo e il "declassamento" delle disposizioni statutarie che, esprimendo la volontà politica regionale ma ingerendosi in un'area a questa preclusa, sono state ritenute prive di valore normativo. I risvolti di illegalità che in molti casi hanno contrassegnato il dispiegarsi delle dinamiche di governo non hanno incoraggiato aperture di fiducia degli organi statali e degli stessi elettori nei confronti della classe politica delle Regioni, finendo per influenzare anche la valutazione sui contenuti degli indirizzi politici espressi in sede regionale[1].

Nonostante quindi il regionalismo italiano non abbia conosciuto quella netta virata che era stata auspicata e progettata nei cantieri delle riforme, nel nuovo millennio gli enti infrastatuali hanno continuato comunque a far avvertire la loro presenza provando anzi ad accentuarne il rilievo negli ambiti in cui da sempre sono risultati più attivi, come quelli dei servizi alla persona. La stessa gestione dell'emergenza sanitaria che, nell'anno in cui si scrive, ha attanagliato il nostro Paese ha fatto affiorare sì le difficoltà legate alla necessità di un efficace coordinamento fra livelli di governo diversi, tutti propensi – nell'incertezza del momento – a interpretare nel senso più esteso possibile il proprio spazio di autonomia, ma anche il ruolo fondamentale che gli enti territoriali in generale e le Regioni in particolare

[1] Si possono riportare esemplificativamente le impressioni di A. Ruggeri, C. Salazar, Voce *Regione*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, V, Milano 2006, 4970, secondo i quali l'autonomia regionale non si sarebbe tradotta nell'espressione di un indirizzo politico rispondente alle esigenze dei territori.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

possono assumere in circostanze particolari nel dare una risposta ai bisogni dei cittadini.

Per quanto concerne i due settori presi in esame in questo lavoro, l'impressione scaturita da un'indagine incentrata prevalentemente sulla legislazione non può che confermare quanto appena asserito sull'importanza della presenza di enti infrastatuali capaci di operare nel perseguimento di quello che può certamente essere considerato il loro indirizzo politico.

Sia in riferimento all'istruzione – parzialmente transitata nella sfera di competenza legislativa delle Regioni solo agli albori del nuovo millennio e da tempo caratterizzata dalla presenza operativa di tali enti in ambiti a essa collaterali, come l'assistenza scolastica –, sia in riferimento all'assistenza sociale – in cui la revisione costituzionale, pur non facendo venire meno gli effetti dell'importante intervento statale che, poco tempo prima, aveva segnato una svolta nella disciplina del sistema, ha consolidato la disposizione di più ampi spazi in capo alle Regioni – queste hanno dimostrato di avere elaborato un progetto e di volerlo portare avanti con gli strumenti a loro disposizione. Certo, l'intento non è stato perseguito da tutte con la stessa convinzione: talvolta le soluzioni proposte denotano originalità e rispecchiano il sentire della comunità che esprimono o, almeno, della sua classe politica del momento, talaltra le decisioni costituiscono soprattutto il frutto dell'adesione alla normativa statale o dell'emulazione di quella di altri enti; in alcune realtà poi i precetti normativi sono stati attuati con una certa sollecitudine, mentre in altre sono rimasti con maggior frequenza privi di un seguito.

Il *drafting* normativo ha costituito altresì oggetto di differenze rilevanti, prevedendo in quasi tutti i casi per l'assistenza sociale, solo nella maggior parte di essi per l'istruzione, la scelta di ricorrere a una legge c.d. "di sistema", che in alcune situazioni interviene su tutti gli aspetti della materia, in altre ne tocca solo determinati ambiti, lasciando alla normativa di carattere settoriale la disciplina di quelli restanti. Ecco che, ad esempio, se tutte le leggi di sistema sull'assistenza sociale affrontano i profili istituzionali, non tutte dedicano lo stesso spazio alle singole politiche o ai soggetti del Terzo settore, cui sono in ogni caso spesso riservate apposite normative. Allo stesso modo, se tutte le leggi in materia di istruzione si soffermano sulla disciplina di aspetti fondamentali, quali i soggetti titolari delle competenze, non tutte prendono in esame il medesimo arco temporale del percorso formativo, che talvolta è considerato limitatamente all'istruzione *tout court*, talaltra contempla anche segmenti ulteriori, come i servizi per

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

la prima infanzia o la formazione professionale, arrivando a includere, in un caso, le politiche del lavoro.

Dal punto di vista dei contenuti, se in tutte le realtà geografiche e in entrambi i settori si riscontra la tendenza, affermatasi peraltro, soprattutto nell'assistenza sociale, anche a livello statale, di costruire le politiche intorno all'idea della centralità della persona, le scelte non risultano omogenee né dal punto di vista organizzativo, né dal punto di vista dei servizi erogati e dei relativi beneficiari.

Per quanto concerne il primo aspetto, cioè l'organizzazione, variano sia la disciplina del ruolo e delle modalità di coinvolgimento dei diversi attori (che, oltre alla famiglia, sono soprattutto gli enti locali e le istituzioni scolastiche nel caso dell'istruzione, gli enti locali e i soggetti del Terzo settore nel caso dell'assistenza), per quanto in particolare attiene al rapporto con i soggetti privati e del privato sociale, sia la previsione di forme di integrazione con altre politiche (soprattutto in riferimento, per l'assistenza, a quella sanitaria).

Per quanto riguarda il secondo aspetto, quello dei servizi erogati e dei beneficiari, nella delimitazione della categoria dei destinatari si è assistito, pur negli angusti ambiti lasciati liberi dalla normativa statale, all'utilizzo di formule particolarmente estensive in talune realtà, a fronte del tentativo di circoscriverne l'ampiezza operato in altre. Se poi nell'istruzione si riscontra una certa variabilità nella disciplina delle forme di assistenza scolastica, nei servizi sociali, pur permanendo notevoli differenziazioni fra i diversi enti, si sta manifestando quasi ovunque la tendenza, almeno a livello declamatorio, a non considerare le categorie bisognose solo come portatrici di un problema e destinatarie di aiuto ma anche come soggetti da valorizzare e da coinvolgere, laddove possibile, nella stessa erogazione delle prestazioni.

Rinviando alle riflessioni espresse in chiusura rispettivamente del capitolo 4 sull'istruzione e del capitolo 5 sull'assistenza sociale per le peculiarità che più nello specifico contraddistinguono i due settori, per rispondere all'interrogativo iniziale si può quindi concludere che in entrambi – pur negli spazi rimessi alla discrezionalità delle Regioni – sono stati espressi e perseguiti percepibili e differenziati indirizzi politici e che in entrambi si è cercato di tener conto delle caratteristiche specifiche del contesto locale e, per richiamare, pur con tutta la prudenza necessaria, una categoria la cui emersione nel contesto regionale si è manifestata con esiti contrastanti, delle differenti identità regionali.

Tornando quindi alla scomposizione dell'indirizzo politico nei tre momenti prospettati da Martines, si può affermare che sul piano interno le Regioni si sono sicuramente impegnate nella c.d. fase teleo-

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

logica, cioè di elaborazione dell'indirizzo politico. Esse hanno cercato di dare vita anche alle due fasi successive, strumentale ed effettuale, nella cui attuazione hanno potuto godere però di una discrezionalità ridotta. Nell'utilizzo dello strumento che per eccellenza dà espressione all'indirizzo politico, cioè la legge, si sono scontrate a volte con l'intervento "contenitivo" dello Stato, che ne ha ridimensionato gli intenti rivendicando, a vario titolo, la titolarità di una propria competenza in materia. Nell'esercizio delle competenze amministrative le Regioni si sono dovute misurare con l'interferenza fra la loro sfera d'azione e quella dei livelli statale e locale e, più in generale, hanno continuato a riscontrare il sostanziale accentramento in capo allo Stato delle decisioni in merito alla gestione delle risorse finanziarie[2].

Quanto all'interazione fra i diversi livelli di governo, può ritenersi tuttora sostanzialmente veritiera l'affermazione del Maestro, secondo il quale le Regioni, pur concorrendo all'attuazione dell'indirizzo politico statale attraverso alcune delle prerogative riconosciute loro dalla Costituzione, non partecipano alla sua determinazione[3], dal momento che continuano a mancare, nel nostro ordinamento, sedi e meccanismi che rendano possibile un dialogo continuo, possibilmente all'interno di una sede rappresentativa, fra i due livelli. Proprio su quest'aspetto, che richiama in causa una delle criticità più spiccate del regionalismo italiano, meriterebbe intervenire, consentendo alle Regioni di prendere parte in modo più incisivo all'assunzione delle decisioni generali a nome delle comunità di cui, come è stato più volte ribadito anche in ambito giurisprudenziale, sono enti esponenziali.

Si può conclusivamente così affermare che se è senz'altro opportuno che, in una condivisa ottica di valorizzazione delle autonomie, sia favorita l'elaborazione e la realizzazione, da parte delle Regioni, di disegni programmatici propri, altrettanto fondamentale rimane, alla luce del non elevato margine di scelta riconosciuto a tali enti a fronte di quello, ben più ampio, saldamente arroccato al centro, il fatto che essi contribuiscano a determinare l'indirizzo politico dello Stato, da cui il loro inevitabilmente dipende, nella ricerca del bene comune delle popolazioni che tanto il potere centrale, quanto le articolazioni territoriali della Repubblica sono chiamati a perseguire.

[2] Sulla distinzione delle tre fasi T. Martines, *Indirizzo politico*, cit., 408 ss. e, più sinteticamente, Id., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, cit., 304.

[3] T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, cit., 314, che definisce la prima come «attività di indirizzo politico», la seconda come «potestà di indirizzo politico».

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Bibliografia

Agosta S., *Un confuso affresco (in larga misura ancora) da definire: a proposito degli effetti delle intese sulla potestà legislativa regionale*, in *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, a cura di Tarchi R., Torino 2006

Albanese A., *Diritto all'assistenza e servizi sociali: intervento pubblico e attività dei privati*, Milano 2007

Albanese A., *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, in *Munus*, 1/2019

Allegretti U., *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995

Allegretti U., *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, 2016

Amagliani R., *Principi costituzionali in materia di famiglia*, in *Principi costituzionali*, a cura di Ventura L., Morelli A., Milano 2015

Amato G., *La via italiana alle regioni*, in *La via italiana alle regioni*, Milano 1972

Amato G., *L'autonomia rafforza l'unità nazionale*, in *Regione e governo locale*, 1991

Amatucci A., in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, Atti del Convegno in memoria di Franco Levi (Torino 15.05.1981), Milano 1983

Amorosino S., *Regioni, legislazione/amministrazione e territorio: i contributi di Franco Levi e i nodi problematici attuali*, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, Milano 1983

Anconelli M., Michiara P., Saruis T., *Un lungo travaglio istituzionale: sussidiarietà e dimensione territoriale del welfare*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2018

Angeletti S., *Le politiche sociali nello Statuto della Regione Umbria*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, a cura di Volpi M., Clementi F., Torino 2017

Antonini L., *Dobbiamo recuperare lo spirito "nuovo" del 1947*, in *federalismi*, 16/2006

Antonini L., *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, 4/2014

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Antonini L., *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1/2017

Antonini L., *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *federalismi*, 4/2017

Antonini L., Bergo M., *Il principio di leale collaborazione e la* remuntada *delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi*, 12/2018

Anzon A., *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004

Anzon A., *L'"inefficacia giuridica" di norme "programmatiche"*, in *costituzionalismo*, 1/2005

Anzon A., *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2007

Anzon A., Voce *Regione (in generale)*, in *Il Diritto, Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, Bergamo 2007

Anzon A., *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2008

Arconzo G., *Il diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità*, in *Diritti e autonomie territoriali*, Torino 2014

Arconzo G., *L'inclusione delle persone con disabilità: considerazioni preliminari ad uno studio sul ruolo delle autonomie nella tutela dei diritti sociali*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, a cura di Pezzini B., Troilo S., Napoli, 2015

Azzariti G., *Dopo il referendum del 25-26 giugno: le prospettive del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2006

Azzena A., *Tendenze all'espansione delle competenze regionali e problemi della collaborazione tra le regioni e lo Stato*, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977

Balboni E., *I servizi sociali*, in *Manuale di diritto pubblico*, III, a cura di Amato G., Barbera A., Bologna 1997

Balboni E., Pastori G., *Il governo regionale e locale*, in *Manuale di diritto pubblico*, II, a cura di Amato G., Barbera A., Bologna 1997

Balboni E., *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in *Istituzioni del federalismo*, 2004

Balboni E., *Autonomie, regionalismo, federalismo: verso un nuovo atto di cittadinanza*, in *Quaderni regionali*, 2011

Balboni E., Carli M., *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in *federalismi*, 21/2012

Balboni E., *Quale futuro del regionalismo*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2014

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Baldan A., *Il problema del riordino territoriale delle Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8/2016
Baldi B., *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010
Baldini V., *I diritti fondamentali in movimento: dalla prospettiva storico-dogmatica all'esperienza*, in *Cos'è un diritto fondamentale?*, a cura di Baldini V., Napoli 2017
Baldini V., *Le autonomie territoriali tra bisogni dello stato sociale e vincoli degli interessi sovranaz*ionali, in *dirittifondamentali*, 1/2017
Balduzzi R., *Le autonomie locali dopo la revisione del Titolo V*, in *Quaderni regionali*, 2003
Balduzzi R., *L'autonomia universitaria dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004
Balduzzi R., *Cinque anni di legislazione sanitaria decentrata: varietà e coesione di un sistema nazional-regionale*, in *Le Regioni*, 2005
Barbarisi G., *Scuola e Regione*, in *Critica marxista*, 1971
Barbera A., *Indirizzi e procedure di spesa nelle Regioni ordinarie*, in *Dove vanno le Regioni?*, a cura di Barbera A., Giarda P.D., Mazzocchi G., Milano 1976
Barbera A., *Le istituzioni del pluralismo Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari 1977
Barbera A., Bassanini F., *Il decreto n. 616 fra riforma delle autonomie locali e riforma dell'amministrazione centrale*, in Barbera A., Bassanini F., *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382*, Bologna 1978
Barbera A., in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Le Regioni*, 1980
Barbera A., *Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta*, in *Regione e governo locale*, 6/1981
Barbera A., *Per una rifondazione regionalista dello Stato*, in *Regione e governo locale*, 1991
Barbera A., *Il nuovo Titolo V e la trilogia di Italo Calvino*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003
Barbera A., *Il rimedio a regionalismo, bicameralismo e parlamentarismo*, in *federalismi*, 16/2006
Barbera A., *Il Titolo V tra attuazione e riforma*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006
Barbera A., *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011
Barbera A., *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012
Barbero M., *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme*, in *AIC*, 2005

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Barettoni Arleri A., *Finanza regionale e coordinamento nell'originario disegno costituzionale*, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, Milano 1983
Barile P., *Corte costituzionale e regioni a statuto ordinario*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Quaderni di studi regionali 3, Milano 1973
Bartole S., in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Bartole S., *I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale*, in *Le Regioni*, 1977
Bartole S., in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977
Bartole S., in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Le Regioni*, 1980
Bartole S., *Le regioni e gli studi di diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 1982
Bartole S., *Regioni, pluralismo e sistema politico*, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, Milano 1983
Bartole S., in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1993
Bartole S., *Dal regionalismo delle Regioni al regionalismo delle etnie*, in *Le Regioni*, 2000
Bartole S., *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, 2005
Bartole S., *Le prospettive della legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006
Bartole S., *La Corte costituzionale chiude al "federalismo" dal basso*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007
Bartole S., *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2011
Bartole S., *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015
Bartole S., *Stato e Regioni dopo il referendum*, in *Le Regioni*, 2016
Bartole S., *Alla ricerca di un nuovo regionalismo dopo il referendum costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016
Bassanini F., *L'attuazione dell'ordinamento regionale tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze 1970
Bassanini F., Onida V., *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento: rilievi critici su una vicenda parlamentare*, Milano 1971
Bassanini F., *I decreti sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nel quadro del sistema costituzionale delle autonomie locali*, in *Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni (decreti delegati: ex legge n. 281 del 16-5-1970)*, a cura di Calandra P., Troccoli G., Roma 1972
Bassanini F., *Indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *La via italiana alle regioni*, a cura di Serrani D., Milano 1972
Bassanini F., in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Bassanini F., *La legge sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Le Regioni*, 1975

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Bassanini F., *Le Regioni tra Stato e Comunità locali*, Bologna 1976

Bassanini F., *Relazione introduttiva*, in *Le Regioni per la riforma dello Stato: la Legge 382 e l'attuazione dell'ordinamento regionale*, Convegno nazionale sulla attuazione della legge 22 luglio 1975 n. 382: "Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione", Bologna, 3-4.05.1976, Bologna 1976

Bassanini F., *Aspetti costituzionali del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di assistenza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977

Bassanini F., Pinto F., Voce *Regione*, in *Enciclopedia giuridica* Treccani, 1991

Bassanini F., Macciotta G., *Oggetto e finalità della legge (Commento all'art. 2)*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di Nicotra V., Pizzetti F., Scozzese S., Roma 2009

Bassanini M.C., *Assistenza e Regioni: le leggi "provvisorie"*, in *Sicurezza sociale*, 1977

Bazzanella A., Campagnoli G., *Giovani e politiche giovanili in Italia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2014

Belletti M., *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali…" alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile…*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003

Belletti M., *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006

Belletti M., *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma 2012

Belletti M., *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in *IssIrfa*, 2013

Belletti M., *Le Regioni «figlie di un Dio minore». L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2013

Belletti M., *Le materie di potestà legislativa concorrente*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2016

Belletti M., Drigo C., *La Regione Emilia-Romagna tra assenza dal contenzioso costituzionale e instaurazione di pratiche collaborative e dialogiche*, in *Le Regioni*, 2017

Belletti M., *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Le Regioni*, 2018

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Belletti M., *Quale ruolo istituzionale per Regioni e Unione europea a rischio di crisi di identità?*, in *Diritti regionali*, 1/2018

Belletti M., *Legge regionale e diritti*, in *Diritti regionali*, 3/2019

Bellocci M., *La giurisprudenza costituzionale in tema di tutela della concorrenza nel Titolo V della parte II della Costituzione*, in *astridonline.it*, 2018

Bellomo E., *Tra abbattimento di barriere culturali e costruzione di un nuovo approccio multisettoriale dei diritti a favore delle persone con disabilità. Un primo commento alla l.r. 3/2019 «Promozione delle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità»*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2020

Belvedere D., *Esiste una sovranità della Regione (e dello Stato)?*, in *Nuove Autonomie*, 1-2/2008

Benassi D., *Lombardia, Puglia, Livorno: alcune considerazioni sulle recenti iniziative locali in tema di reddito minimo contro la povertà*, in *Politiche Sociali*, 2016

Benelli F., *Quando forma (processuale) e sostanza s'intrecciano. L'assegno di maternità tra competenza esclusiva statale e materia (residuale) dei servizi sociali*, in *Le Regioni*, 2005

Benvenuti F., *L'ordinamento repubblicano*, 1975, in *Scritti giuridici*, Milano 2006

Benvenuti M., *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004

Benvenuti M., *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e… formazione professionale", tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, 1/2015

Benvenuti S., *Finalmente una disciplina organica del Terzo settore: dalla legge delega n. 106 del 2016 ai decreti legislativi di attuazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017

Berionni L., *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011

Berti G., *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca G., Principi fondamentali, Bologna 1975

Berti G., in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Le Regioni*, 1980

Bertolino C., *Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di "professioni" e "formazione professionale"?* (Nota a C. Cost. 26 aprile 2012, n. 108), in *Le Regioni*, 2012

Bertolino C., *Su alcuni 'cardini' costituzionali del regionalismo italiano*, in *federalismi*, 21/2013

Bertolino C., *I servizi educativi per la prima infanzia tra Stato e Regioni: un lungo cammino giunto alla mèta?*, in *Munus*, 2017

Bertolino C., *I criteri di accesso agli asili nido quali presidio di eguaglianza nella loro funzione socio-educativa*, in *Le Regioni*, 2018

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Bertolino C., *L'esigenza di normalizzazione dell'immigrazione nell'intervento delle Regioni: l'esperienza della Regione Piemonte*, in *Le Regioni*, 2019
Bertolino C., *Un bilancio della X Legislatura piemontese e un auspicio per la nuova*, in *II Piemonte delle Autonomie*, 2/2019
Bertolissi M., *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004
Bessi D., *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato*, in *Le Regioni*, 2004
Bianchi P., Calzolaio S., de Angelis M., Pianesi L., Spinozzi M., *Gli ambiti di intervento normativo regionale*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, a cura di Califano L., Salerno G.M., Torino 2013
Bifulco L., Facchini C., *L'anello mancante. Competenze e partecipazione sociale nei Piani sociali di zona*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2015
Bifulco R., *Federalismo e diritti*, in *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di Groppi T., Olivetti M., Torino 2001
Bifulco R., *Le Regioni e la lotta per l'amministrazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003
Bifulco R., *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Torino 2006
Bifulco R., *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi*, 3/2017
Bilancia F., *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010
Bilancia F., *Un nuovo statuto costituzionale per le autonomie?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014
Bilancia P., *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4/2014
Bilardo S., *Il costo delle funzioni conferite alle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2001
Bin R., *Il Presidente della Repubblica e la salvaguardia dell'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 1980
Bin R., voce *Legge regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1994
Bin R., *L'indirizzo e coordinamento nella «Bassanini»: ritorno alla legalità*, in *Le Regioni*, 1999
Bin R., *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e controllo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2001
Bin R., Benelli F., *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2002
Bin R., *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti*. Relazione al convegno "Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini", Torino, 26.10.2002, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Bin R., *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003
Bin R., *Autonomia statutaria e "spirito della Costituzione"*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004
Bin R., *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, Relazione tenuta al Convegno dell'IDAIC - Siena 25/26 novembre 2005, in *astrid-online.it*
Bin R., *Perché le regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 2005
Bin R., *Le prospettive della legislazione regionale*, testo provvisorio dell'intervento al Convegno organizzato dalla rivista *Le Regioni* in collaborazione con l'Università statale di Milano, 26-27.01.2006, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006
Bin R., *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di* multilevel government, in *Istituzioni del Federalismo*, 2007
Bin R., *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2008
Bin R., *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2009
Bin R., *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2009
Bin R., *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012
Bin R., *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 2012 Bin R., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014
Bin R., *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia. Considerazioni conclusive*, in *Il valore delle autonomie*, a cura di Pezzini B., Troilo S., Napoli 2015
Bin R., *Lo studio del diritto regionale: metodologia e prospettive di una disciplina in declino*, in *Diritti regionali*, 1/2016
Bin R., Falcon G. (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna 2018
Bin R., *Le Regioni, tra elezioni e anniversari*, in *Le Regioni*, 2020
Biondi Dal Monte F., *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Le Regioni*, 2008
Biondi Dal Monte F., Casamassima V., *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2014
Bocci V.E., *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2002
Boggero G., *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015
Boggero G., *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra fun-*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

zioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie, in *Rivista AIC*, 4/2019

Bonetti P., *L'attività di osservare e segnalare le situazioni di disagio sociale è un servizio sociale di competenza regionale e non riguarda le ronde per la sicurezza di competenza statale*, in *Le Regioni*, 2011

Bonetti P., *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2010

Bonetti T., Sau A., *Regioni e politiche di governo del territorio*, in L*e Regioni*, 2014

Bonomi A., *Unita nazionale-Regioni: «l'una contro l'altra armata»?*, in *Le Regioni*, 2004

Borzì A., *Significato e funzione dei nomina delle materie nel riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, 13/2008

Brancasi A., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2004

Brancasi A., *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2007

Brancasi A., Merloni F., *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 2009

Brosio G., Piperno S., *Le Regioni come livello "meso" di governo: implicazioni per il federalismo fiscale*, in *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, a cura di Di Giovine A., Mastromarino A., Milano 2008

Brunetti L., I *possibili effetti dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. sulla disciplina del "terzo settore" (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117). Quale destino per la legislazione statale?*, in *Diritti regionali*, 3/2019

Bucalo M.E., *Il diritto allo studio nelle legislazioni regionali. Riflessioni a partire dalla legge regionale siciliana n. 10 del 20 giugno 2019*, in *Diritti regionali*, 2/2019

Bucci G., *Poteri delle Regioni tra governance economica e destabilizzazione sociale*, in *Rivista AIC*, 4/2014

Budelli S., *Anatomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Torino 2006

Bufalino G., *L'istruzione nella legislazione regionale*, in *Costituzione e istruzione*, a cura di Matucci G., Rigano F., Milano 2016

Buglione E., Desideri C., Ferrara A., France G., Meloni G., V. Santantonio, Visco Comandini V., *Per un nuovo regionalismo*, in *Le Regioni*, 1994

Buglione E., *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *federalismi*, 10/2010

Buratti A., *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli 2010

Buzzacchi C., *I servizi locali di interesse economico generale nella recente legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2005

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Buzzacchi C., *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *Diritti regionali*, 1/2018
Buzzacchi C., *Coesione,* welfare *innovativo e risorse europee: la politica sociale della Regione Piemonte*, in *Diritti regionali*, 3/2018
Cabiddu M.A., *I servizi sociali nel dedalo delle riforme: il filo dei principi costituzionali*, in *Jus*, 2001
Caciagli C., *La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2006
Caciagli C., *La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2006
Calandra P., *Le Regioni di fronte al trasferimento delle funzioni*, in *Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni (decreti delegati: ex legge n. 281 del 16-5-1970)*, a cura di Calandra P., Troccoli G., Roma 1972
Califano L., *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1999
Califano L., *Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive*, in *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1/2011
Calvano R., *Scuola e Costituzione, fra autonomie e mercato*, Roma 2019
Calzolaio S., *Di alcune "regolarità" nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013
Calzolaio S., *Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005
Camerlengo Q., *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»*, in *Le Regioni*, 2016
Cammelli M., in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977
Cammelli M., *Le nuove competenze amministrative delle Regioni*, in *Regione e governo locale*, 1991
Cammelli M., *Il sistema amministrativo regionale*, in *Regione e governo locale*, 1993
Cammelli M., in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1993
Cammelli M., *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, 2000
Cammelli M., *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 6/2001
Cammelli M., *Federalismi virtuali e tiepide autonomie*, *Intervento alla tavola rotonda virtuale Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2003
Cammelli M., *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, 2005
Cammelli M., *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 2012
Cammelli M., *Post-scriptum ottobre 2012*, in *Le Regioni*, 2012

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Campanelli G., *I profili costituzionali del federalismo fiscale*, in *Foro it.*, 2010
Campedelli M., *La riforma del Terzo settore*, in *Politiche Sociali*, 2016
Candido A., *Sulla creazione di nuove Regioni: recenti istanze di autonomia e incostituzionalità della legge n. 352 del 1970*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011
Candido A., *Il "percorso accidentato" di un regionalismo in cerca di modello*, in *Quaderni regionali*, 2012
Candido A., *LIVEAS o non LIVEAS. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'ISEE in due pronunce discordanti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012
Candido A., *L'impatto della crisi sulle autonomie: prospettive* de iure condito *e* de iure condendo, in f*ederalismi*, 9/2014
Caporrino V., Caregivers*: discriminazioni e tutele. Suggestioni comparatistiche*, in *dirittifondamentali*, 2020
Capotosti P.A., in Voce *Regione*, in Enciclopedia Giuridica Treccani, 1991
Caramaschi O., *Dal riparto di competenze con lo Stato alla legislazione in materia: la Regione Liguria alla prova del fenomeno migratorio*, in *Le Regioni*, 2019
Caravita B., *Stato, Regioni e autonomie fra attuazione e riforma del Titolo V*, in *federalismi*, 2003
Caravita B., *L'autonomia statutaria*, in *Corte costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma*, in *Le Regioni*, 2004
Caravita B., *Federalismo, federalismi, stato federale*, in *federalismi*, 21/2005
Caravita B., *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *federalismi*, 4/2006
Caravita B., *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale"*, in *federalismi*, 22/2007
Caravita B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2009
Carboni G.G., *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2/2014
Cardone A., *Gli Statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, 10/2005
Cardone A., *Le incidenze del diritto dell'unione europea sul sistema delle fonti delle autonomie territoriali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017
Carducci M., *Università, ricerca, diritto allo studio*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, a cura di Campanelli G., Carducci M., Loiodice I., Tondi della Mura V., Torino 2016
Caretti P., *Le Regioni rilanciano sul federalismo*, in *Le Regioni*, 1998
Caretti P., *La faticosa marcia di avvicinamento ad un assetto razionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2000

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Caretti P., *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 2005
Caretti P., *Quale futuro per il nostro incerto regionalismo nella prossima legislatura?*, in *Le Regioni*, 2006
Caretti P., *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, 2008
Caretti P., *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Le Regioni*, 2011
Caretti P., *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *Le Regioni*, 2012
Caridà R., Pupo V., *Sussidiarietà e ospitalità diffusa degli immigrati: l'esperienza della Regione Calabria*, in *Le Regioni*, 2019
Carli M., in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977
Carli M., *I nuovi limiti alla potestà legislativa regionale*, in *Regione e governo locale*, 1993
Carli M., *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003
Carli M., *Osservazioni sull'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004
Carli M., *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul-simul*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004
Carloni E., *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto pubblico*, 2015
Carloni E., *Differenziazione regionale e disciplina dell'attività amministrativa: il caso umbro*, in *Le Regioni*, 2017
Carneroli M., *La scuola del futuro tra Stato e autonomia (locale e funzionale)*, in *Politica del diritto*, 2000
Carosi A., *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4/2017
Carpani G., *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *federalismi*, 19/2009
Carradore M., *Sistemi di protezione sociale regionali in Italia: riflessioni su alcune classificazioni*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2015
Carrer M., *Il legislatore competente*, Milano 2012
Carrer M., *La* delenda potestas*. Guida alla lettura dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente in quindici anni di giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, 23/2016
Carrozza P., *Il* welfare *regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di Catelani E., Cheli E., Bologna 2008
Carrozza P., *La legge sul federalismo fiscale: delega in bianco o principi-decalogo per una laboriosa trattativa?*, in *Foro italiano*, vol. CXXXIII, 2010

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Caruso C., *Consigli regionali e rappresentanza politica*, in *Rappresentanza politica e autonomie*, a cura di Buzzacchi C., Morelli A., Pizzolato F., Milano 2016

Casamassima V., *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale del 2016*, in *Rivista AIC*, 4/2018

Casanova D., *La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016

Casetta E., *La partecipazione democratica nell'ordinamento regionale*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973

Casetta E., *Le Regioni alla soglia degli anni '80*, in *Le Regioni*, 1980

Casetta E., in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, Milano 1983

Cassese S., in *La via italiana alle regioni*, a cura di Serrani D., Milano 1972

Cassese S., Mura A., *Rapporti etico-sociali, art. 33-34*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca G., Bologna 1976

Cassese S., *I rapporti finanziari tra regioni ed enti locali*, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977

Cassese S., in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, Milano 1983

Cassetti L., *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004

Castelli L., *Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004

Castorina E., *I servizi sociali del nuovo "Welfare partecipativo": le Regioni e il coordinamento unitario del Governo*, in *Non profit*, 23/2015

Castorina E., *Le formazioni sociali del Terzo settore*, in *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, a cura di Ciancio A., Torino 2020

Catelani A., *Nuova legislatura e riforma delle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 2/2013

Catelani E., *La tutela delle pari opportunità nei nuovi statuti e nella legislazione elettorale regionale*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di Catelani E., Cheli E., Bologna 2008

Cavaleri P., *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003

Cavaleri P., *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione* in *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, a cura di Tarchi R., Torino 2006

Cavana P., *Contributi alle scuole non statali e nuovi poteri delle regioni* (D.LG. N. 112/1998) (Nota a ord. C. Cost. 17 marzo 1998, n. 67), in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 1998

Cavino M., *Stato regionale e federalismi*, in *Quali prospettive per il fede-*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

ralismo fiscale? L'attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e valutazione dei contenuti, a cura di Campanelli G., Torino 2011
Cecchetti M. e Pajno S., *Il diritto delle autonomie territoriali negli apporti "conformativi" della giurisprudenza costituzionale: la difficile ricerca del migliore equilibrio tra soluzioni del caso concreto e coerenze di sistema*, in *federalismi*, 18/2007
Cecchetti M., *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *federalismi*, 24/2012
Cecchetti M., *Per una riforma del sistema delle autonomie regionali prendendo le mosse dalla relazione finale della commissione per le riforme costituzionali*, in *federalismi*, 6/2014
Ceffa C.B., *Legislazione e politiche in materia socio-assistenziale nell'esperienza di Regione Lombardia*, in https://www.polis.lombardia.it/, 2017
Ceffa C.B., *Disuguaglianze e fragilità nel welfare che cambia. Il ruolo e le risposte della legislazione regionale davanti alle nuove sfide sociali*, in *Diritti regionali*, 2/2019
Cerase M., Voce *Indirizzo politico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006
Cerea G., *Gli assetti finanziari delle regioni alla luce di possibili riforme costituzionali*, in *Regioni e Governo locale*, 3/1993
Cerea G., *Regionalismo possibile e regionalismo auspicabile*, in *Le Regioni*, 1997
Cerri A., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra Stato e Regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linee di tendenza e problemi aperti*, in *Le Regioni*, 1987
Cerruti T., *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *federalismi*, 20/2013
Cerruti T., *Istruzione e cultura*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Piemonte*, a cura di. Dogliani M., Luther J., Poggi A., Torino 2018
Cerruto M., *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013
Cheli E., *Le regioni in un cono d'ombra*, in *Dalla parte delle regioni*, Quaderni regionali 7, Milano 1975
Cheli E., in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Le Regioni*, 1980
Cheli E., *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, a cura di Amato G., Barbera A., Bologna 1997
Chessa O., *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998
Chessa O., *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, 2008

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Chiara G., *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018
Chiti M., *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, in *Regione e governo locale*, 1993
Ciarlo P., *Funzione legislativa ed anarcofederalismo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003
Ciaurro G.F., *Autonomie locali e indirizzo politico*, in *Nuovi Studi politici*, 4/1975
Ciucciovino S., *La concorrenza di competenze Stato-Regioni nella disciplina dell'apprendistato ancora una volta all'attenzione della Corte costituzionale* (Nota a C. Cost. 24 novembre 2010, n. 334), in *Rivista italiana di Diritto del Lavoro*, 2/2011
Civitarese Matteucci S., *Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010
Cocconi M., *La potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione fra nuovo Titolo V ed esigenza di continuità di un servizio pubblico essenziale. Osservazioni a margine di Corte cost. 13/04*, in *Foro italiano*, 10/2004
Cocconi M., *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2007
Cocconi M., *La Corte frena l'«affievolimento», attraverso fonti regolamentari dello Stato, della potestà regionale concorrente nell'istruzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011
Cocozza V., *Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992
Coen F., in *La via italiana alle regioni*, a cura di Serrani D., Milano 1972
Coen L., *Le giornate di studio dell'ISGRE sulla "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1983
Consorti P., Gori L., Rossi E., *Diritto del Terzo settore*, Bologna 2018
Corpaci A., *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Le Regioni*, 2004
Corpaci A., *Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione*, in *Le Regioni*, 2007
Corrà D., *La disciplina delle nuove IPAB*, Rimini 2004
Corsi C., *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungoresidenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, 2018
Cortese F., *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali* (nota a Corte cost. sent. 200 e 213/2009), in *Le Regioni*, 2010
Cortese F., *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010
Cortese F., *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanzia-*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

rio possono fungere da legittima misura dell'autonomia locale, in *Le Regioni*, 2014
Corvaja F., *Le materie di potestà legislativa residuale*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, a cura di Cavaleri P., Gianfrancesco E., Torino 2013
Corvaja F., *Le materie di potestà legislativa ripartita*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, a cura di Cavaleri P., Gianfrancesco E., Torino 2013
Costa G., *L'Italia del patchwork: le politiche regionali per gli anziani*, in *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, a cura di Kazepov Y., Barberis E., Roma 2013
Costantini E., *L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra Enti locali e Terzo settore*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017
Costanzo P., *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2018
Covino F., *L'autonomia finanziaria*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di Groppi T., Olivetti M., Torino 2001
Covino F., *La Corte ricerca un bilanciamento tra unità del sistema e autonomia finanziaria regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005
Cozzi A.O., *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Le Regioni*, 2016
Crisafulli V., *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1938-39, ora in Id., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli 2015
Crisafulli V., *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982
Cuniberti M., *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006
Cuocolo F., in *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Cuocolo F., in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977
Cuocolo F., *Lo stato delle regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1982
Cuocolo F., *I nodi delle Regioni*, relazione a convegno, in *Quaderni regionali*, 1984
Cuocolo F., *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di regioni*, in *Quaderni regionali*, 1987
Cuocolo F., voce *Regioni a statuto ordinario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino 1997
Cuocolo F., *Parlamento nazionale e "parlamenti" regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002
Cuocolo F., *I nuovi statuti regionali fra Governo e Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004
Cuocolo L., *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi e problemi di attuazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2003
Custodero G., *Le Regioni. Un fallimento all'italiana*, Bari 1997

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

D'Alberto G., Voce *Regione (organi della)*, in *Il Diritto*, Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore, Bergamo 2007
D'Alberto G., *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, in *Rivista AIC*, 1/2012
D'Andrea A., *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003
D'Andrea A., *Federalismi, regionalismi, autonomie*, in *federalismi*, 21/2007
D'Andrea A., *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli 2012, vol. II
Danesi A., *Il numero dei consiglieri regionali nell'ingorgo delle fonti del diritto: i casi delle Regioni Puglia e Lazio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011
Danesi A., *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013
D'Aniello E., in *La via italiana alle regioni*, a cura di Serrani D., Milano 1972
D'Atena A., in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977
D'Atena A., Voce *Regione*, in *Enciclopedia del diritto*, Varese 1988
D'Atena A., *La crisi della legge regionale*, in *Quaderni regionali*, 1990
D'Atena A., *Prefazione* a *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di Groppi T., Olivetti M., Torino 2001
D'Atena A., *I nuovi Statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, a cura di D'Atena A., Milano 2008
D'Atena A., *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, a cura di Di Giovine A., Mastromarino A., Milano 2008
D'Atena A., Audizione resa alla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 29.11.2017, in Atti Parlamentari. XVII Legislatura D'Auria G., *L'"amministrazione" del federalismo fiscale*, in *Il Foro italiano*, 2010, vol CXXXIII
D'Avena P., *Le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Le Regioni*, 1999
De Donno M., in Sterpa A., Grandi F., Fabrizzi F. e De Donno M., *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi*, 7/2015
De Götzen S., *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008
De Götzen S., *Inconvenienti del sistema centralizzato, parte pubblicistico e parte privatistico, di vigilanza indirizzo e promozione del Terzo* settore, in *Le Regioni*, 2019
Della Morte M., *Il valore costituzionale dell'autonomia e la sua "deriva"*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

politica, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, a cura di Pezzini B., Troilo S., Napoli 2015

Della Morte M., Gliatta M.A., *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Le Regioni*, 2017

De Luca G., *L'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 Cost.: tra "stato d'eccezione organizzativa" e strumento per fisiologica "chiusura" del sistema*, in *federalismi*, 10/2007

De Marco E., *Diritto allo studio, libertà di insegnamento e di ricerca*, in *La pubblica istruzione*, a cura di De Marco E., Trattato di diritto amministrativo diretto da Santaniello G., XXXIX, Padova 2007

De Martin G.C., Voce *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino 1991

De Martin G.C., *La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, 2005

De Martin G.C., Di Folco M., *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009

De Martin G.C., *Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la legge n. 42/09*, in *Amministrare*, 3/2010

De Martin G.C., *Le regioni nel sistema nazionale: tensioni e visioni*, estratto da *Regionalismo e regioni in Italia 1861-2011*, a cura di Longobardi E., 2011, in *astridonline.it*

De Martin G.C., *La regionalizzazione dell'ordinamento degli enti locali*, in *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, a cura di Mangiameli S., Milano 2013

De Martin G.C., *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014

Demichele A., *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2008

Demuro G., *Annullamento dell'ordine del giorno del Consiglio regionale tra normatività dell'indirizzo politico regionale e violazione del principio di leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 1997

Demuro G., *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Torino 2006

De Nes M., *Fondi statali vincolati in materie regionali: una giurisprudenza (im)prevedibile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014

De Pretis D., Stefani E., *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2005

De Roberto A., *Primi problemi dopo il passaggio delle funzioni amministrative alle regioni*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973

De Santis V., *Il riparto delle competenze in materia di asili nido: la Corte precisa collocazione, natura e funzione del servizio alla luce della Costituzione riformata*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

De Santis V., *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino 2013
De Santis V., *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Osservatorio AIC*, 2013
De Siervo U., *Considerazioni preliminari sulla forza degli statuti regionali*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
De Siervo U., in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977
De Siervo U., *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, 1993
De Siervo U., *Ipotesi di revisione costituzionale. Il cosiddetto regionalismo "forte"*, in *Le Regioni*, 1995
De Siervo U., *Riforma del regionalismo e stato sociale*, in Aa.Vv., *Regionalismo, federalismo, welfare state*, Atti del Convegno, Roma, 9-10.05.1996, Milano 1997
De Siervo U., *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni*, in *federalismi*, 20/2004
De Siervo U., *Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2011
De Siervo U., *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, 2012
Dessì O., *Federalismo, formazione professionale e contratto di mestiere: è davvero una "storia finita"?*, in *Diritti lavori mercati*, 3/2012
Di Carpegna Brivio E., *Quali prospettive per le autonomie locali dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio?*, in *federalismi*, 17/2015
Dickmann R., *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e della Legge La Loggia*, in *federalismi*, 3/2003
Dickmann R., *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, in *federalismi*, 9/2003
Dickmann R., *La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome*, in *federalismi*, 16/2004
Dickmann R., *Popolo e popolazione nella Costituzione e negli Statuti*, in *federalismi*, 22/2004
Dickmann R., *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni programmatiche degli Statuti ordinari*, in *federalismi*, 3/2005
Di Cosimo G., *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo*, in *Astrid Rassegna*, 22/2009
Di Cosimo G., *C'erano una volta le materie residuali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010
Di Cosimo G., Pennacchietti C., *La Regione Marche nella X legislatura. Profili di attualità istituzionale*, in *Le Regioni*, 2017
Di Giacomo Russo B., *L'esclusività del* nomen iuris *Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Di Giacomo Russo B., *Autonomia statutaria regionale e unità nazionale*, in *Quaderni regionali*, 2011
D'Ignazio G., *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del neoregionalismo in Italia*, in *federalismi*, 4/2007
Di Marco C., *La stabilizzazione finanziaria 2011 alle prese con il sistema delle autonomie territoriali*, in *Amministrazione in cammino*, 2011
Di Maria R., *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti e limiti*, Torino 2013
Documento di lavoro, introduttivo a *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1993
Dogliani M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli 1985
Dogliani M., Voce *Indirizzo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino 1993
Dogliani M., *Autonomie regionali e innovazione politica*, in Dogliani M., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna 2015
Dogliani M., *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2018
Domenicali C., *L'esercizio delle competenze in tema di immigrazione da parte della Regione Emilia-Romagna: i limiti alla creazione di una cittadinanza Regionale*, in *Le Regioni*, 2019
D'Onofrio F., *Le premesse di un regionalismo autenticamente pluralistico*, in *Regione e governo locale*, 1991
Drago F., *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. n. 274/2003)*, in *federalismi*, 8/2003
Drigani M., *L'istruzione tra Stato e Regioni. Un difficile riparto di competenze*, in *Costituzione e istruzione*, a cura di Matucci G., Rigano F., Milano 2016
Drigo C., Romano S., *Tutela dei diritti e partecipazione popolare*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, a cura di Belletti M., Mastragostino F., Mezzetti L., Torino 2016
Elia L., in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1993
Elia L., *Introduzione*, in *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di Groppi T., Olivetti M., Torino 2001
Esposito C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova 1954
Fabrizzi F., *La Provincia. Analisi dell'ente territoriale più discusso*, Napoli 2012
Fabrizzi F., *Art. 114*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G., Bologna 2018

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Fagnani E., *Le leggi regionali in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparata*, in *Le Regioni*, 2008
Fagnani E., *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e boccia l'assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, in *Le Regioni*, 2013
Falcon G., in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1993
Falcon G., *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in *Le Regioni*, 1998
Falcon G., *Il «big bang» del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2001
Falcon G., *Nuova devolution, unità della Repubblica, riforma della riforma del Titolo V, realtà elettiva*, in *Diritto pubblico*, 2002
Falcon G., *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003
Falcon G., *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, 2004
Falcon G., *Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, in *Le Regioni*, 2004
Falcon G., *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Le Regioni*, 2005
Falcon G., *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 2012
Falcon G., *Le autonomie della Repubblica. La realizzazione concreta nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, a cura di Mangiameli S., Milano 2013
Falcon G., *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014
Falcon G., *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016
Falzone V., Palermo F., Cosentino F., *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano 1980
Famiglietti G., *Diritto penale regionale e tutela penale territorialmente differenziata dopo la riforma del Titolo V*, in *federalismi*, 4/2006
Fanti G., in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977
Fedele M., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. II, *Le forme politiche del regionalismo*, Milano 1988
Ferioli E.A, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, 2004
Ferioli E.A., *Le disposizioni dei nuovi statuti regionali sulla tutela dei diritti sociali: tanti "proclami" e scarsa efficacia*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di Catelani E., Cheli E., Bologna 2008
Ferraiuolo G., *Sistema di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in *federalismi*, 15/2012
Ferraiuolo G., *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto, legge regio-*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

nale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano, in *federalismi*, 8/2013

Ferraiuolo G., *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, a cura di Pezzini B., Troilo S., Napoli 2015

Ferrari G.F., *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992

Ferro G.A., *Il ruolo avanguardista delle regioni nella "comunitarizzazione" del terzo settore. Brevi note sulla cooperazione sociale in alcuni recenti interventi dei legislatori regionali*, in *Non profit*, 3/2015

Ferzetti F., *I Garanti regionali a difesa dell'infanzia e dell'adolescenza*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2014

Fiorillo V., *Statuti regionali: alla ricerca del consolidamento?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009

Floridia A., *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*, 2005

Folliero M.C., *Finanziamenti alla scuola privata: le scorciatoie delle Regioni e la via maestra (?) del Parlamento (la Corte dice ni all'esperimento della regione Emilia-Romagna)* (Nota a ord. C. Cost. 17 marzo 1998, n. 67), in *Il Diritto ecclesiastico*, 1998

Fontana G., *Art. 33*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Torino 2006

Franzese L., *Sussidiarietà vs decentramento*, in *federalismi*, 10/2013

Fusaro C., *La forma di governo regionale*, in *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di Groppi T., Olivetti M., Torino 2001

Fusco A., *Le rilevanti peculiarità del Testo Unico in materia di cultura della Regione Piemonte*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*

Gabriele F., *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionali. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in Aa.Vv., *Studi in onore di A. Loiodice*, 2012

Gabriele F., *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, 4/2014

Gaffuri V., *La tutela dei diritti tra principi ed obiettivi*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, a cura di Costanzo P., Torino 2011

Gaggero M., *Il diritto all'istruzione fra esigenze di unitarietà e di differenziazione*, in *Quaderni regionali*, 2012

Gaibisso G., *L'organizzazione politica ed amministrativa della Regione e la sua funzione pubblica*, in *Studi urbinati*, 1970

Gallo C.E., *Il valore delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali*, in *Il Foro amministrativo*, 12/2004

Gallo F., *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Rivista AIC*, 2/2017

Gambino S., *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto nella dottrina)*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004

Gambino S., *Autonomie territoriali e riforme*, in *federalismi*, 5/2009

Gambino S., *Statuti, poteri e funzioni degli enti autonomi della Repubblica fra riforme costituzionali e sussidiarietà*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2009

Gambino S., *Crisi economica e diritti sociali (con particolare riguardo al diritto alla salute, all'assistenza sociale e all'istruzione)*, in *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, a cura di Gambino S., Torino 2015

Gambino S., *Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale*, in *Diritti regionali*, 3/2018

Gambino S., *Costituzione e autonomie*, in *Astrid Rassegna*, 12/2018

Gardini G., *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010

Gardini G., *Editoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010

Gardini G., *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011

Gardini G., *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013

Gardini G., *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015

Gasperoni G., *Le variazioni territoriali dei livelli di competenza degli studenti nelle Regioni italiane nella rilevazione 2009 di PISA*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011

Gemma G., in *La via italiana alle regioni*, a cura di Serrani D., Milano 1972

Gessa C., *Indirizzo regionale e autonomia comunale*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2/1980

Ghera F., *Regioni e diritto del lavoro*, Torino 2012

Gianfrancesco E., *La riorganizzazione territoriale: un* puzzle *anche per il costituzionalista*, in *federalismi*, 2/2019

Gianfrancesco E., *Le Regioni e l'immigrazione tra diritti e competenze*, in *Le Regioni*, 2019

Giangaspero P., *Alcune riflessioni sull'evoluzione recente dell'organizzazione amministrativa regionale, con riguardo al rapporto tra politica e amministrazione negli ordinamenti regionali*, in *Le Regioni*, 2009

Giangaspero P., *Uno sguardo ai settori materiali: dalle «materie» agli spazi per le «politiche»*, in *Le Regioni*, 2014

Giani L., *Organizzazione territoriale dei servizi sociali: il livello ottimale delle prestazioni*, in *federalismi*, 16/2016

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Giannini M.S., *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni*, in *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Giannini M.S., *Del levare la testa all'asino* (Prefazione), in *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382*, a cura di Barbera A., Bassanini F., Bologna 1978
Giannini M.S., *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 1981
Giarda P.D., *Aspetti finanziari dell'attività regionale*, in *Dove vanno le Regioni?*, a cura di Barbera A., Giarda P.D., Mazzocchi G., Milano 1976
Giovenco L., *La potestà statutaria delle regioni ad autonomia ordinaria. Limiti e contenuto*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Giuffrè F., *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino 2012
Giupponi T.F. e Caruso C., *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1/2011
Giupponi T.F., *Il "nuovo regionalismo" alla prova del referendum costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2016
Giupponi T.F., *Immigrazione e diritti: le Regioni fra emergenza e sperimentazione*, in *Le Regioni*, 2019
Gizzi E., *I caratteri del controllo governativo sulle leggi regionali*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Gori L., *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, in *Politiche Sociali*, 2019
Gori L., *Le politiche per l'immigrazione come uno dei «tratti distintivi» dell'autonomia politica della Regione Toscana, fra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in *Le Regioni*, 2019
Gori L., *Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionale. Nota a C. cost. n. 185 del* 2018, in *Le Regioni*, 2019
Gori L., *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *federalismi*, 14/2020
Gorlani M., *L'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005
Gorlani M., *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020.
Grimaldi L., *Autonomia statutaria, nuovo regionalismo ed affermazione di modelli di welfare "inclusivo"*, in *federalismi*, 12/2011
Grisostolo F.E., Rivera I., *I diritti sociali alla prova degli equilibri di finanza pubblica statale e regionale. Un difficile rapporto di reciproca condizionalità*, in *Ianus*, 2017
Groppi T., *La garanzia dei diritti fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Osservatorio sul federalismo*, 2001

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Groppi T., *Attuazione o revisione del Titolo V?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003
Groppi T., *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte Costituzionale*, in *www.aic.it*, 2004
Groppi T., *L'evoluzione della forma di stato in Italia*, in *federalismi*, 4/2007
Groppi T., *Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, in *federalismi*, 9/2014
Grottanelli De' Santi G., Voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma 1989
Guarino G., *Il Presidente della Repubblica Italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951
Guiglia G., *La collaborazione fra stato e regioni in materia di istruzione professionale: un difficile bilanciamento* (Nota a C. Cost. 23 giugno 1988, n. 695, C. Cost. 23 giugno 1988, n. 696), in *Le Regioni*, 1989
Gusmani C., Ricciardelli M., *Accesso al sapere: istruzione e formazione professionale nella legge della Regione Emilia-Romagna n. 12 del 2003*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004
Iacopino A., *L'organizzazione amministrativa del sistema dell'istruzione: compatibilità costituzionale del modello*, in *Il diritto dell'economia*, 2011
Iacoviello A., *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Diritti regionali*, 1/2018
Iannuzzi A., *Regolamenti delle regioni. Questioni teoriche e aspetti problematici*, Napoli 2012
Ilardi M., *Analisi dei dibattiti degli organi dirigenti dei partiti (1970-1985) sulla regionalizzazione del partito come organizzazione*, in *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I, *I partiti di fronte alle Regioni*, Milano 1988
Illari S., *La Corte costituzionale in equilibrio tra continuità e discontinuità nell'opera di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002
Innocenti E., Vivaldi E., *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, in *Le Regioni*, 2014
Innocenti E., Rossi E., Vivaldi E. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019
Iurato G., *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 2006
Jorio E., *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, in *federalismi*, 14/2007
Jorio E., *Gli Statuti delle Regioni e il novellato art. 119 Cost.*, in *federalismi*, 17/2008
Lamarque E., *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005
Laneve G., *Istruzione, identità culturale e Costituzione: le potenzialità di*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

una relazione profonda, in una prospettiva interna ed europea, in *federalismi*, 24/2012

Lavagna C., *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra Capo del Governo e Ministri*, Roma 1942

Lazzaro F.M., *La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003

Leo S., *La materia dell'istruzione: le difficoltà di ricostruzione del sistema delle fonti*, in *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, a cura di Tarchi R., Torino 2006

Leotta F., *Le potestà di normazione: le potestà legislative*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di Ruggeri A., Verde G., Torino 2012

Levi F., *I rapporti fra stato e regioni nell'attività di programmazione economica*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973

Levi F., in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977

Levi F., *Presupposti e criteri per il completamento dell'ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 1977

Levi F., *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Torino 1978

Licursi S., Marcello G., Pascuzzi E., *La riforma nelle narrazioni del Terzo settore calabrese: quali effetti attesi*, in *Politiche Sociali*, 2019

Lippolis V., *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *federalismi*, 15/2005

Lombardi G., *Finzioni e illusioni del regionalismo italiano*, in Bartole S., Pizzetti F., Campinos J., Dressayre P., Moore P., Mussgnug R., Nicolic P., Barbagallo R., Oehlinger T., Lombardi G., Stefani D., *Le autonomie regionali e il potere locale*, materiale tratto dal Convegno nazionale "Saint Pierre deux", Roma 1982.

Longo E., *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata 2007

Longo E., *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2/2017

Longo E., *La "ludopatia" e il contrasto al gioco d'azzardo nell'ultima legislazione regionale: un esame a partire da due recenti leggi toscane*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018

Loprieno D., *L'accoglienza segregante e il ruolo delle Regioni meridionali con particolare riferimento all'esperienza calabrese*, in *Le Regioni*, 2019

Lorenzetti A., *Dis-eguaglianza e disabilità*, in *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, a cura di Della Morte M., Napoli 2016

Lori M., Pavolini E., *Cambiamenti organizzativi e ruolo societario delle organizzazioni di Terzo settore*, in *Politiche Sociali*, 2016

Lori M., Zamaro N., *Il profilo sfocato del Terzo settore italiano*, in *Politiche Sociali*, 2019

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Louvin R., *La modifica dimensionale dei Consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quaderni regionali*, 2012
Lucarelli A., *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in *federalismi*, 6/2015
Lucarelli A., *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *federalismi*, 8/2015
Luciani M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994
Luciani M., *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2004
Luciani M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016
Lucifredi R., in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Lupo N., *Dalla Corte costituzionale uno "stop" (definitivo?) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2002
Maccanico A., *Il Neoregionalismo*, in *Regione e governo locale*, 1991
Maccarrone L., *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in *federalismi*, 19/2012
Macchia P., voce "*Scuola e scienza*", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino 1997
Macciotta G., *La questione meridionale oggi*, in *Astrid Rassegna*, 7/2017
Mainardis C., *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Le Regioni*, 2016
Malo M., *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, 2007
Maltoni A., *I sistemi regionali integrati di interventi e servizi sociali*, in *Le Regioni*, 2005
Mangia A., *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002
Mangia A., *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004
Mangia A., *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007
Mangia A., *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 2010
Mangiameli S., *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in *Le Regioni*, 1997
Mangiameli S., *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2007
Mangiameli S., *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012
Mangiameli S., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere poli-*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

tico. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *Rivista AIC*, 4/2013

Mangiameli S., *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in *IssIrfa*, 2013

Mangiameli S., *Il sistema territoriale e la crisi*, in *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, a cura di Mangiameli S., Milano 2013

Mangiameli S., *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, 2/2016

Mangiameli S., *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *IssIrfa*, 2017

Mangiameli S., *Immigrazione e competenze*, in *Regioni*, 2019

Marchetti G., *Istruzione e formazione*, in *La pubblica istruzione*, a cura di De Marco E., Padova 2007

Marchetti G., *Il sistema di governo regionale integrato: alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Milano 2012

Marchetti G., *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, 2/2017

Marchetti G., *Le garanzie dell'unità negli Stati unitari composti*, in *federalismi*, 12/2018

Mari A., *La legislazione sui servizi per la prima infanzia tra Stato e Regioni*, in *federalismi*, 25/2013

Mariucci L., *Per una repubblica delle regioni. Disegno strategico della riforma istituzionale e riforme a breve termine*, in *Regione e governo locale*, 1994, ripubblicato in *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2/2010

Martines T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, e riportato in Id., *Opere*, Milano 2000

Martines T., *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, 1971 e riportato in Id., *Opere*, tomo I, Milano 2000

Martines T., *L'"intreccio delle politiche" tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in Aa.Vv., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I, *I partiti di fronte alle Regioni*, Milano 1988

Marzuoli C., Commento all'*art. 138*, in *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997. Commento*, a cura di Falcon G., con la collaborazione di Cammelli M., Merloni F., Pastori G., L. Torchia, Bologna 1998

Massa M., *Come non si devono riformare le province*, in *Le Regioni*, 2013

Massa M., *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale:* simul stabunt simul cadent?, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2014

Massa M., *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 3/2019

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Massa Pinto I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli 2003
Mastromarino A., *Nessun futuro per i parlamenti regionali?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002
Mastromarino A., *Il ruolo del Senato nello Stato decentrato*, in *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, a cura di Di Giovine A., Mastromarino A., Milano 2008
Mastropasqua S., *Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in materia di assistenza scolastica musei e biblioteche*, in *Rivista giuridica della scuola*, 4-5/1975
Mastropasqua S., *Note a margine della ripartizione di competenze tra stato e regioni in materia d'istruzione professionale* (Nota a c. cost. 30 maggio 1977, n. 89), in *Rivista giuridica della scuola*, 1/1979
Mattioni A., *L'equità come correttivo dell'eguaglianza. Il ruolo delle autonomie territoriali*, in *Quaderni regionali*, 2008
Matucci G., *La responsabilità educativa dei genitori fra scuola e dinamiche familiari*, in *Costituzione e istruzione*, a cura di Matucci G., Rigano F., Milano 2016
Mazziotti Di Celso M., Salerno G.M., *Competenze legislative delle Regioni e limite territoriali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988
Mazzola G., *Quali Regioni dopo il referendum costituzionale? Ipotesi per nuovi rapporti Stato-Regioni*, in *IssIrfa*, 2017
Melica L., *Ripensare le autonomie nell'ottica del federalismo fiscale: la meritocrazia degli amministratori locali e la "dimensione territoriale ottimale"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011
Mengozzi M., *Le funzioni amministrative*, sez. I, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, a cura di Ruotolo M., Serges G., Torino 2012
Merloni F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di Groppi T., Olivetti M., Torino 2001
Merloni F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002
Merloni F., *Intervento alla tavola rotonda virtuale Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003
Merloni F., *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Regioni*, 2004
Merloni F., *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005
Merloni F., *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, 2011
Merloni F., *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le Regioni*, 2012

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Merusi F., *Tendenze della legislazione regionale all'allargamento delle competenze*, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977
Mesa D., *Garanzia Giovani e la trasformazione in atto nelle politiche giovanili*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2015
Messineo D., *I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2011
Miani Canevari F., *L'assistenza sociale e l'art. 117 della Costituzione*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2005
Michelotti L., *Autonomie e diritto all'istruzione nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di Morelli A., Trucco L., Torino 2014
Midiri M., *Autonomia politica della Regione e attuali tendenze di politica legislativa* (intervento in conferenza), in *Quaderni regionali*, 1987
Miele G., *La Regione nella Costituzione italiana*, Pisa 1949
Miele G., *Introduzione*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Milazzo P., *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e «raffina» il principio di continuità* (Nota a C. Cost. 13 gennaio 2004, n. 13), in *Le Regioni*, 2004
Ministero dell'Interno, *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento* (a cura dell'Associazione studi amministrativi di Torino), Roma 1978
Mirabelli M., Fortunato V., *La negoziazione delle politiche sociali e del lavoro in Calabria*, in *Politiche Sociali*, 2017
Mobilio G., *Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle province nel procedimento di riordino avviato dalla legge "Delrio"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2016
Modugno F., *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Diritto e società*, 1/2011
Monaco G., *L'istituzione del servizio civile universale e la sua apertura allo straniero regolarmente soggiornante in Italia*, in *Rivista AIC*, 4/2016
Mone D., *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in *costituzionalismo.it*, 2/2010
Monego D., *La dimensione regionale nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, 2014
Monego D., *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra "riscontro" del vizio, applicabilità della norma ed influenza della decisione di costituzionalità*, in *Le Regioni*, 2016
Monteduro G., *Povertà e reddito di dignità pugliese. Una riflessione alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2017
Mor G., *Il riordino della sanità nella crisi dello stato sociale e della Costituzione materiale*, in *Le Regioni*, 1994
Mor G., *Considerazioni controcorrente su centralismo e regionalismo*, in

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Aa.Vv., *Regionalismo, federalismo, welfare state*, Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996, Milano 1997
Morbidelli G., *Materie "residuali" e limite dei principi fondamentali dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009
Morbioli P., *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento degli enti locali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2011
Morelli A., *Le diverse configurazioni dell'autonomia nei due ambiti funzionali dell'istruzione e della sanità*, in *Nuove Autonomie*, 2013
Morelli A., *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 1/2014
Morelli A., *Dopo il referendum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie?*, in *Regioni*, 2016
Morelli A., *Le ragioni del diritto regionale (e di una nuova rivista)*, in *Diritti regionali*, 1/2016
Morelli A., *Unità e autonomia nel pensiero del prof. Temistocle Martines*, in *Diritti regionali*, 3/2016
Morelli A., Iacoviello A., *Le recenti riforme in Basilicata: il nuovo Statuto regionale e la legislazione in materia di enti locali*, in *Le Regioni*, 2017
Morelli A., Romeo M., *Proposte di riforma dello Statuto regionale e novità legislative in Calabria*, in *Le Regioni*, 2017
Morelli A., *Le autonomie della Repubblica: c'è un odine nel caos?*, in *Diritti regionali*, 2/2018
Morgante D., *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d.l. n. 174/2012*, in *federalismi*, 1/2013
Morisi M., *L'osservazione "politologica": alcune preliminari esigenze di ricerca sull'esperienza regionale*, in *Le Regioni*, 1982
Moro G., *Tra forme e attività. Un'analisi critica della cultura politica e amministrativa della riforma del Terzo settore*, in *Politiche Sociali*, 2/2019
Morrone A., *Lo Statuto regionale, dopo le riforme*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino 2010
Morrone A., *Per un "progetto di Regione"*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010
Morrone A., *La qualità della regolazione: per una ricerca nell'esperienza regionale, Introduzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1/2011
Morrone A., *Avanti popolo… regionale!*, in *Quaderni costituzionali*, 2012
Morrone A., *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 2018
Mortati C., *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma 1931
Mortati C., *La costituzione in senso materiale*, Milano 1940, ora Milano 1998
Mortati C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova 1975-1976

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Mortati C., Voce *Costituzione dello Stato*, in *Enc. dir.*, XI, Milano 1962, ora, in *Una e indivisibile*, Milano 2007

Morzenti Pellegrini R., *Il principio di continuità in senso «istituzionale» e il nuovo ruolo di programmazione regionale in materia di istruzione* (Nota a C. Cost. 13 gennaio 2004, n. 13), in *Foro amministrativo C.d.S*, 1/2004

Mura A., *Scuola, cultura e ricerca scientifica*, in *Manuale di diritto pubblico*, vol. III, a cura di Amato G., Barbera A., Bologna 1997

Muraro G., *Federalismo e solidarietà*, in *Quaderni regionali*, 2008

Musso S., *La formazione professionale*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, a cura di Dogliani M., Luther J., Poggi A., Torino 2018

Muzj F., *Le strategie macroregionali europee e il Titolo V della Costituzione*, in *federalismi*, 8/2018

Nania R., *Il diritto regionale oggi*, in *federalismi*, 4/2005

Napoli C., *Autonomia finanziaria* in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, a cura di Pezzini B., Troilo S., Napoli 2015

Napoli M., *Art. 35, c. 2*, *Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca G., Bologna 1979

Napolitano G.M., *Tendenze delle politiche regionali nel settore socio-assistenziale*, in Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, Milano 2007

Napolitano G.M., *Le politiche socio-assistenziali* (in *Le politiche dell'integrazione*), in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, a cura di Mangiameli S., Milano 2013

Natoli G., Santanicchia M., Turchini A., *Terzo settore e servizi sociali: evidenze empiriche alla luce (incerta) della riforma*, in *Politiche Sociali*, 2019

Neri S., *Rassegna sullo stato d'attuazione della legge 7 aprile 2015, n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*, in *federalismi*, 11/2015

Nico A.M., *Rapporti Stato-Regione e giustizia costituzionale nel quadro delle riforme in corso*, in *Rivista AIC*, 4/2014

Nicodemo S., *L'istruzione tra "principi fondamentali" e "norme generali"*, in *Quaderni costituzionali*, 2006

Nicosia P., *Il principio autonomista*, in *Principi costituzionali*, a cura di Ventura L., Morelli A., Milano 2015

Nikifarava K., *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2006

Ninatti S., *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, a cura di Pezzini B., Troilo S., Napoli 2015

Nocilla D., *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Nori G., *Il federalismo fiscale secondo la legge n. 42/2009: alcune osservazioni*, in *Forum di Quaderni costituzionale*, 2012
Olivetti M., *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di Groppi T., Olivetti M., Torino 2001
Olivetti M., *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di Groppi T., Olivetti M., Torino 2001
Olivetti M., *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004
Olivetti M., Requiem *per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004
Olivetti M., *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti "a rime obbligate"?*, in *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano 2008
Olivetti M., *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, in *federalismi*, 2/2010
Olivetti M., *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*
Onida V., in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Onida V., in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Le Regioni*, 1980
Onida V., *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, 2011
Onida V., *Ragioni e speranze nell'attuazione del regionalismo italiano*, in *Quaderni regionali*, 2011
Onida V., *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2012
Orofino M., *Minori e diritto alla protezione dei dati personali*, in *Privacy, minori e cyberbullismo*, a cura di Orofino M., Pizzetti F.G., Torino 2018
Orsi Battaglini A., *La Corte costituzionale di fronte allo scontro politico sulle regioni e la riforma dello Stato: una sentenza di attesa*, in *Quale giustizia*, 1971, fasc. 8
Pace L., *Sulle tracce di un'attribuzione costituzionale. Riflessioni sul potere di iniziativa legislativa dei Consigli regionali*, in *federalismi*, 2/2017
Padula C., *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti «esponenziali»*, in *Le Regioni*, 2003
Padula C., *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *federalismi*, 14/2006
Padula C., *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, 2016
Pajano A., *Costruzione del sistema di istruzione e «primato» delle funzioni amministrative* (Commento a C. Cost. 13 gennaio 2004, n. 13), in *Giornale di diritto amm*inistrativo, 5/2004
Paladin L., *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Paladin L., Relazione introduttiva, in *Le Regioni per la riforma dello Stato: la Legge 382 e l'attuazione dell'ordinamento regionale*, Convegno nazionale sulla attuazione della legge 22 luglio 1975 n. 382: "Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione", Bologna, 3-4.05.1976, Bologna 1976

Paladin L., *Introduzione*, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977

Paladin L., *Le regioni oggi*, in *Le Regioni*, 1985

Paladin L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996

Paladin L., *Venticinque anni dopo*, in *Le Regioni*, 1998

Palermo F., *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997

Palermo F., *«Nomina sunt consequentia rerum». Ovvero, il federalismo nella costituzione materiale*, in *Le Regioni*, 2002

Palermo F., *Quali vie d'uscita allo stallo del Titolo V?*, in *federalismi*, 2/2007

Palermo F., Nicolini M., *Declino della competenza concorrente e "semplificazione competenziale" nelle riforme costituzionali in Germania e Italia*, in Aa.Vv., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli 2016

Palici di Suni E., *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, 2004

Pallante F., *L'oggetto della potestà legislativa regionale residuale: l'esperienza piemontese a confronto con quella lombarda*, in *federalismi*, 3/2010

Panzera C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 2010

Panzera C., *Autonomia regionale, diritto europeo e inclusione sociale*, in *Diritti regionali*, 1/2018

Panzeri L., *L'impatto della legislazione regionale sui diritti fondamentali*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, a cura di Cavaleri P., Gianfrancesco E., Torino 2013

Panzeri L., *Sui diritti linguistici degli immigrati: il (possibile) contributo della legislazione regionale con particolare riferimento all'esperienza della Lombardia*, in *Le Regioni*, 2019

Papa A., *Ricerca scientifica ed enti di ricerca*, in *La pubblica istruzione*, a cura di De Marco E., Padova 2007

Parisi S., *Le Regioni e la responsabilità senza poteri*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014

Parodi G., *Regioni (potere estero delle)*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006

Pasquino G., in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977

Pasquino G., in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1993

Passaglia P., *Osservazioni in tema di definizione e delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in *Le competenze normative*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio, a cura di Tarchi R., Torino 2006
Passaglia P., *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007
Passaglia P., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 119 Cost.*, in *Il Foro italiano*, 2010
Pastore F., *Le criticità evidenziate dal rendimento della forma di governo di consiliatura a presidente direttamente eletto nella prospettiva di una revisione della forma di governo nazionale*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, a cura di Pezzini B., Troilo S., Napoli 2015
Pastori G., in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Le Regioni*, 1980
Pastori G., *Le Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 1980
Pastori G., *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in *Le Regioni*, 1989
Pastori G., *La potestà legislativa e i controlli sulle leggi regionali*, in *Regione e governo locale*, 1993
Pastori G., *Il conferimento delle funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali*, in *Le Regioni*, 1999
Pastori G., *Trasformazioni del centro e ordinamento regionale*, in *Diritto pubblico*, 1999
Pastori G., *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Diritto pubblico*, 2002
Pastori G., *Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005
Pastori G, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Le Regioni*, 2011
Pastori G., *Le autonomie territoriali nell'ordinamento repubblicano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2014
Paterniti F., *Spunti di riflessione sui problemi di tutela dei diritti sociali nella legislazione regionale*, in *Diritti regionali*, 1/2019
Pavolini E., *Il terzo settore in Italia fra disegni di riforma e caratteristiche del fenomeno*, in *Politiche Sociali*, 2014
Pedetta M., *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle «forme di convivenza« mettendoli nel limbo (sentt. nn. 372, 378 e 379/04)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004
Perfetti L., *L'idea regionalista da esigenza funzionale a modus sociale (1865-1946)*, in *Quaderni regionali*, 1993
Pericu G., *Amministrazione statale e regionale nella recente legislazione statale*, in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977
Perini M., Postilla di aggiornamento a Grottanelli De' Santi G., Voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 2007
Perniciaro G., *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Persico G., *Riforma dello Stato in senso regionalista*, in *Quaderni regionali*, 1994
Petrillo C., *Clausola di «maggior favore» ed upgrading della competenza integrativa in materia di istruzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010
Piazza S., *Per una ricognizione delle declinazioni normative del principio di sussidiarietà nella legislazione in materia di servizi sociali alle persone di alcune regioni italiane*, in *L'Amministrazione italiana*, 7-8/2005
Pierozzi B., *Il federalismo fiscale in Italia evoluzione e prospettive. Realizzazioni - discussioni - proposte*, in *federalismi*, 15/2008
Pin A., *Le politiche tributarie regionali: una dimostrazione d'inventiva in spazi angusti*, in *Le Regioni*, 2005
Pinelli C., *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002
Pinelli C., *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, 2002
Pinelli C., *Assestamenti nell'interpretazione dell'art. 114 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009
Pioggia A., *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino 2017
Piperno C., *La costituzionalizzazione degli enti locali*, in *Archivio giuridico*, 1/2011
Piraino A., *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità (A proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in *federalismi*, 3/2018
Pistorio G., *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, Focus fonti, 1/2015
Pitino A., *Per l'accesso agli asili nido è incostituzionale il requisito della residenza protratta dei genitori nella Regione. E se lo fosse anche la residenza tout court?*, in *Le Regioni*, 2018
Pitruzzella G., *Municipalismo* versus *neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995
Torchia L., *Il "torso regionale" e lo Stato a figura intera*, in *Le Regioni*, 1998
Pizzetti F., *Significato ed efficacia delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Pizzetti F., in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977
Pizzetti F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano 1979
Pizzetti F., *Le autonomie locali in Italia fra il modello costituzionale, il modello dell'amministrazione integrata e le prospettive di evoluzione*, in Bartole S., Pizzetti F., Campinos J., Dressayre P., Moore P., Mussgnug R., Nicolic P., Barbagallo R., Oehlinger T., Lombardi G., Stefani D., *Le autonomie regionali e il potere locale*, materiale tratto dal Convegno nazionale "Saint Pierre deux", Roma 1982
Pizzetti F., *Brevi spunti di riflessione sull'esperienza di un trentennio di re-*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

gionalismo, in Aa.Vv., *Regionalismo, federalismo, welfare state*, Atti del Convegno, Roma, 9-10 maggio 1996, Milano 1997
Pizzetti F., *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*, in *Le Regioni*, 1995
Pizzetti F., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino 1998
Pizzetti F., *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2002
Pizzetti F., *II nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino 2002
Pizzetti F., *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino 2003
Pizzetti F., *La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003
Pizzetti F., *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Regioni*, 2005
Pizzetti F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, a cura di Pizzetti F., Poggi A., Torino 2007
Pizzetti F., *A dieci anni dalla riforma del titolo V: perché il federalismo per l'Italia*, in *Le Regioni*, 2010
Pizzetti F., *Il bisogno di Regioni più forti*, in *Le Regioni*, 2015
Pizzetti F., *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano 2015
Pizzetti F.G., *La nuova legge sul* cyberbullismo *n. 71/2017 alla luce delle disposizioni costituzionali in materia di gioventù: alcune osservazioni "a prima lettura"*, in *Privacy, minori e cyberbullismo*, a cura di Orofino M., Pizzetti F.G., Torino 2018
Pizzolato F., *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in *La tutela multilivello dei diritti sociali*, a cura di Balboni E., Napoli 2008
Pizzolato F., *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Diritto pubblico*, 2015
Pizzolato F., *La politicità della Regione nel sistema delle autonomie*, in *Rappresentanza politica e autonomie*, a cura di Buzzacchi C., Morelli A., Pizzolato F., Milano 2016
Pizzorusso A., *Le riforme costituzionali: una transizione per definizione sconosciuta*, in *Il Foro italiano*, 11/2005
Poggi A., *L'autonomia statutaria delle regioni*, in *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di Groppi T., Olivetti M., Torino 2001
Poggi A., *L'autonomia universitaria tra la ristrutturazione dell'amministrazione ministeriale e le competenze normative delle Regioni: qualche considerazione e alcune perplessità*, in *Quaderni regionali*, 3/2002

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Poggi A., *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004
Poggi A., *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2005
Poggi A., *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2005
Poggi A., *Art. 34*, in, *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Torino 2006
Poggi A., *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra Regioni e Comunità nazionale*, Torino 2007
Poggi A., *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, a cura di Pizzetti F., Poggi A., Torino 2007
Poggi A., *La potestà regolamentare tra Stato e Regioni e altri enti territoriali*, in *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, a cura di Pizzetti F., Poggi A., Torino 2007
Poggi A., *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni (Commento agli articoli 2, 7, 8, 9, 10 e 20)*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di Nicotra V., Pizzetti F., Scozzese S., Roma 2009
Poggi A., *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione* (nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009), in *federalismi*, 14/2009
Poggi A., *I diritti delle persone. Lo stato sociale come repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano 2014
Poggi A., Bertolino C., Cerruti T., Michelotti L., *L'attuazione dell'art. 118 della Costituzione in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale e i suoi riflessi sull'ordinamento degli enti locali*, in *L'attuazione degli artt. 118 e 119 della Costituzione. I riflessi sull'ordinamento degli enti locali*, a cura di B. Caravita, Napoli 2015
Poggi A., *Le Regioni e il diritto regionale per la riforma dello Stato*, in *Diritti regionali*, 1/2016
Poggi A., *Corte Costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *federalismi*, 19/2017
Poggi A., Jannelli A., *Brevi note sull'attività politica e giuridica della Regione Piemonte dalla riforma costituzionale del 2001 ad oggi*, in *Le Regioni*, 2017
Poggi A., *I servizi sociali*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, a cura di Dogliani M., Luther J., Poggi A., Torino 2018
Poggi A., *Tra territorio e spazio… qualche riflessione*, in *Diritti regionali*, 3/2018
Poggi A., *Per un "diverso" stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna 2019
Poggi A., *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, in *federalismi*, 5/2020

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Pola G., *Federalismo fiscale, oggi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004
Polacchini F., *Il nuovo volto del reddito di solidarietà a seguito delle modifiche introdotte dalla legge regionale 7/2018*, in *Le Regioni*, 2018
Polizzi G.E., *Profili costituzionali della partecipazione degli studenti alla vita della scuola*, in *Costituzione e istruzione*, a cura di Matucci G., Rigano F., Milano 2016
Pototschnig U., *La competenza regionale in materia di istruzione professionale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 4-5/1973
Pototschnig U., in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, Milano 1983
Pototschnig U., *I principali temi della riforma*, in *Regione e governo locale*, 1986
Pototschnig U., *La collaborazione fra due autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria* (nota a c. Cost. 17 giugno 1992, n. 281), in *Le Regioni*, 1993
Pregliasco R., *Le Autorità garanti per l'infanzia in Italia: caratteristiche e prerogative*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2014
Principato L., *Famiglie e misure di sostegno: la legislazione nazionale*, in *La famiglia davanti ai suoi giudici*, a cura di Giuffrè F., Nicotra I., Napoli 2014
Prodi R., in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1993
Putnam R., Leonardi R., Nanetti R., *L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1982
Quattrocchi M.L., *Regioni ed enti locali dinanzi alla violenza domestica*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, a cura di Pezzini B., Troilo S., Napoli 2015
Rampulla F.C., in *Le Regioni fra Costituzione e realtà politica*, Torino 1977
Rampulla F.C., *L'evoluzione del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, in *Politico*, 4/1985
Rampulla F.C., *L'amministrazione del diritto allo studio universitario tra legge quadro e poteri locali*, in *Rivista giuridica della scuola*, 3/1989
Rampulla F.C., *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio* (nota a C. Cost. 17 giugno 1992, n. 281), in *Le Regioni*, 1993
Rampulla F.C., Tronconi L.P., *L'avvio della legislazione regionale di trasformazione delle IPAB*, in *Sanità pubblica e privata*, 7-8/2003
Rauti A., *Il servizio civile regionale e provinciale: un ibrido interessante*, in *Le Regioni*, 2020
Razzano G., *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012
Redi C., *Salute, assistenza sociale, benessere delle persone*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, a cura di Carrozza P., Romboli R., Rossi E., Torino 2015
Rescigno G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Resta D., *Intorno all'istruzione professionale nelle Regioni di diritto comune*, in *Rivista giuridica della scuola*, 2/1976

Ricci G., *Processo di regionalizzazione del diritto del lavoro in Italia*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino 2010

Rinaldi E., *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto «necessario» e contenuto «eventuale»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004

Rinaldi F., *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla. La sent. 237/2009 della Corte costituzionale in tema di comunità montane*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009

Rinaldi P.G., *Il dimensionamento scolastico e la competenza concorrente regionale in materia di istruzione: una conferma (attesa) e un pericolo non evitato*, in *Le Regioni*, 2012

Rivosecchi G., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1/2012

Rivosecchi G., *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, 17/2016

Rivosecchi G., *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2017

Rivosecchi G., *Art. 5*, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G., Bologna 2018

Rizzoni G., *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura*, in *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di Groppi T., Olivetti M., Torino 2001

Roccella A., *Riforme amministrative, scuola e università*, in *Le Regioni*, 1994

Rodean N., *Il Popolo e il procedimento legislativo sub-nazionale*, in *Rappresentanza politica e autonomie*, a cura di Buzzacchi C., Morelli A., Pizzolato F., Milano 2016

Rodomonte M.G., *Dopo il referendum costituzionale: quali accordi tra lo Stato e le Regioni? "La perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari" e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *federalismi*, 2/2018

Rolla G., *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2000

Rolla G., *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 2003

Rolla G., *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quaderni regionali*, 2004

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Rolla G., *Il lento sviluppo del regionalismo in Italia*, in *Quaderni regionali*, 2006
Rolla G., *L'evoluzione del principio unitario dall'unificazione alla Repubblica*, in *Quaderni regionali*, 2011
Romano A., *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Romano A., in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, Milano 1983
Romano S., *La partecipazione come elemento caratterizzante della "forma di regione". Il laboratorio partecipativo della Regione Emilia-Romagna*, in *Rappresentanza politica e autonomie*, a cura di Buzzacchi C., Morelli A., Pizzolato F., Milano 2016
Romeo M., *Gli interventi del legislatore calabrese a favore dell'inserimento degli immigrati nella comunità regionale*, in *Le Regioni*, 2019
Ronchetti L., *Il ruolo delle Regioni di fronte all'immigrazione* (in *Le politiche dell'integrazione*), in *Rapporto sulle Regioni in Italia* 2012, a cura di Mangiameli S., Milano 2013
Ronchetti L., *Territorio e spazi politici*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, a cura di Pezzini B., Troilo S., Napoli 2015
Ronchetti L., *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano 2018
Ronchetti L., *Migrazioni e territori. Il Molise e le varie fasi del diritto della e per l'immigrazione*, in *Le Regioni*, 2019
Rosati D., *Il pluralismo nell'organizzazione dei servizi sociali*, in *Sicurezza sociale*, 1976
Rosini M., *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino 2016
Rosini M., *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Diritti regionali*, 1/2018
Rosini M., Tomasi M., *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri: uno studio degli atti normativi*, in *Le Regioni*, 2018
Rossi E., *La partecipazione degli enti privati all'organizzazione dei servizi socio-sanitari in Toscana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2016
Rossi E., *La riforma del Terzo settore per la prima volta davanti alla Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018
Rossi S., *Appunti su un diritto possibile. Lo statuto giuridico dei* caregivers *familiari*, in *La famiglia davanti ai suoi giudici*, a cura di Giuffrè F., Nicotra I., Napoli 2014
Rossi V., Voce *Autonomia di indirizzo*, in *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, a cura di Amato G., Barbera A., Bologna 1997
Rotelli E., in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Le Regioni*, 1980
Roversi Monaco F., *Autonomia e decentramento*, in *Quaderni regionali*, 1983
Ruello G., *Dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza: quali dif-*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

ferenze in relazione ai destinatari?, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2020
Ruffilli R., in Aa.Vv., *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Le Regioni*, 1980
Ruggeri A., *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998
Ruggeri A., *Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2003
Ruggeri A., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004
Ruggeri A., *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 2005
Ruggeri A., *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *federalismi*, 22/2006
Ruggeri A., Salazar C., Voce *Regione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006
Ruggeri A., *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, a cura di Di Giovine A., Mastromarino A., Milano 2008
Ruggeri A., *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010
Ruggeri A., *L'autonomia regionale* (profili generali), in *federalismi*, 24/2011
Ruggeri A., Summum ius, summa iniuria. *Ovverosia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali*, in *Quaderni regionali*, 2012
Ruggeri A., *Il diritto regionale, una disciplina "in declino"?*, in *Consulta online*, 2015
Ruggeri A., *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016
Ruggeri A., *Sogno e disincanto dell'autonomia politica regionale nel pensiero di Temistocle Martines (con particolare riguardo al "posto" delle leggi regionali nel sistema delle fonti)*, in *Diritti regionali*, 3/2016
Ruggeri A., *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta online*, 3/2017
Ruggeri A., *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 2017
Ruggeri A., *L'autonomia legislativa delle Regioni, rivista dall'angolo visuale dei diritti, e i suoi ossimori*, in *Diritti regionali*, 3/2018
Ruggiu I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo» sommerso*, in *Le Regioni*, 2000

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Ruggiu I., *L'evoluzione del sistema delle autonomie territoriali*, in *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di Sicardi S., Cavino M., Imarisio L., Bologna 2015

Ruotolo M., Voce *Autonomia regionale*, in *Dizionario enciclopedico del diritto*, Torino 1996

Saitta A., *Famiglia e politiche promozionali*, in *La famiglia davanti ai suoi giudici*, a cura di Giuffrè F., Nicotra I., Napoli 2014

Salazar C., *Crisi economica e diritti fondamentali* - Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC, in *Rivista AIC*, 4/2013

Salerno G.M., *Le autonomie e la Repubblica*, in *federalismi*, 3/2006

Salerno G.M., *Prospettive di riforma e attuazione del Titolo V*, in *federalismi*, 3/2007

Salerno G.M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012

Salerno G.M., *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neocentralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi*, 7/2015

Salerno M., *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014

Salvati E., *L'evoluzione della pianificazione zonale. Il caso dei Piani di Zona in Regione Lombardia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2016

Sambucci L., *La triste parabola dell'autonomia contabile degli enti territoriali: se la Corte costituzionale decide sugli stanziamenti di bilancio*, in *federalismi*, 12/2016

Sanchini F., *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2013

Sandulli A., voce *Istruzione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006

Santanera F., *Le devastanti conseguenze della sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012 sulle contribuzioni economiche*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2013

Santinello P., *Verso l'autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in *Le Regioni*, 2017

Santolini F., *Le "macroregioni" in Italia: riflessioni sulla riorganizzazione territoriale delle Regioni tra proposte dottrinali e legislative e possibili sviluppi futuri*, in *Rappresentanza politica e autonomie*, a cura di Buzzacchi C., Morelli A., Pizzolato F., Milano 2016

Santuari A., *La Riforma del Terzo settore tra competenze statali ed autonomie regionali*, in *www.aiccon.it*, 2018.

Santuari A., *Le cooperative sociali e lo svolgimento di attività di interesse*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

generale tra riforma del Terzo settore e normativa regionale: il ruolo della regolazione pubblica, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019

Saraceno C., *Simmetrie perverse. I paradossi delle politiche di contrasto alla povertà negli anni della crisi in Italia*, in *Politiche Sociali*, 2014

Savino M., *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007

Scaccia G., *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto pubblico*, 2004

Scaccia G., *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discretivo* (nota a Corte cost. sent. 279/2005), in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005

Scaccia G., *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014

Scaffardi L., *Politiche regionali e disomogeneità dei servizi erogati. Alla ricerca di una procedura condivisa per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in *La tutela multilivello dei diritti sociali*, a cura di Balboni E., Napoli 2008

Scagliarini S., *La formazione professionale tra Stato e Regioni: alcuni importanti chiarimenti* (Nota a C. Cost. 28 gennaio 2005, n. 51), in *Diritto delle relazioni industriali*, 3/2005

Scarlatti P., *Perplessità e cautele sui criteri attinenti al riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia di istruzione, tra distinzioni incerte e prospettive di delegificazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/2012

Sciarabba V., *Spunti di indagine e di riflessione sulle e dalle misure comunali e regionali di contrasto "totale" al gioco d'azzardo (e alla pandemia) nella prospettiva costituzionale*, in *consultaonline*, 2020

Scudiero M., in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1993

Scudiero M., *La nuova Regione. Un disegno da completare*, in *federalismi*, 6/2005

Segatori R., *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010

Sepe O., *Aspetti dell'organizzazione amministrativa nelle Regioni*, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, Milano 1983

Serges G., *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *federalismi*, Focus fonti, 1/2015

Serges G., *L'istituzione delle Città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015

Serrani D., in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973

Servetti D., *Servizi socio-sanitari e intercomunalità. Il caso piemontese*, in *Annuario DRASD 2011*, a cura di Balduzzi R., Milano 2011

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

Sgaragli G., *Il sistema di welfare in Emilia-Romagna e l'applicazione delle norme in materia di ISEE*, in *Sanità pubblica e privata*, 1/2016
Sicardi S., *Brevi appunti sui rapporti tra forze politiche e organi di governo negli enti territoriali*, in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, Milano 1983
Siliani S., *La transizione al federalismo italiano*, in *Regione e governo locale*, 1994
Silvestri G., *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Diritti regionali*, 3/2019
Simonato A., *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi*, 9/2013
Simoncini A., *Alcune impressioni sulla "seconda stagione statutaria" ed i caratteri del regionalismo italiano. Verso una nuova "dimensione" costituzionale per gli Statuti?*, in *federalismi*, 7/2007
Sobrino G., *Immigrazione e inclusione nell'esperienza piemontese: potenzialità e limiti del legislatore regionale*, in *Le Regioni*, 2019
Sobrino G., *Leggi regionali e violazione del principio di uguaglianza. Le discriminazioni verso i non cittadini operate dalle leggi regionali*, in *Diritti regionali*, 1/2019
Sorace D., in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Sorace D., *Le Regioni italiane alla fine degli anni '70*, in *Le Regioni*, 1979
Sorace D., *Commentando «Regioni e regionalismo» di Marco Cammelli*, in *Le Regioni*, 2012
Soricelli G., *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, 2000
Spadacini L., *Il principio di autoidentificazione delle comunità locali e la creazione di nuove Regioni. Riflessioni a margine della sentenza n. 278 del 2011 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011
Spadaro A., *La pericolosa anomalia della "contrattazione" Stato-Regioni: una storia senza fine…*, in *federalismi*, 17/2013
Spadaro A., *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2/2015
Spataro O., *Il potere estero delle regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi (seconda parte)*, in *federalismi*, 24/2007
Spataro O., *Crisi del regionalismo e macroregioni, Spunti di riflessione*, in *federalismi*, 6/2018
Sperandii C., *I sistemi elettorali regionali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Italian papers on Federalism*, 3/2014
Speranza G., *Le competenze delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *federalismi*, 18/2008
Staderini F., Caretti P., Milazzo P., *Diritto degli enti locali*, Padova 2014

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Staiano S., *Il difficile percorso del regionalismo*, in *federalismi*, 10/2007
Staiano S., *Autonomie al centro. Sedi e forme della rappresentanza territoriale*, in *federalismi*, 18/2007
Staiano S., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *federalismi*, 17/2012
Staiano S., *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *federalismi*, 20/2012
Staiano S., *Art. 5*, Roma 2017
Stefani D., *Conclusioni*, in Bartole S., Pizzetti F., Campinos J., Dressayre P., Moore P., Mussgnug R., Nicolic P., Barbagallo R., Oehlinger T., Lombardi G., Stefani D., *Le autonomie regionali e il potere locale*, Roma 1982
Sterpa A., *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *federalismi*, 10/2009
Sterpa A., *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, in *federalismi*, 17/2009
Sterpa A., *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *federalismi*, 8/2015
Sterpa A., *La differenziazione possibile: istituire le macro-regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in *Diritti regionali*, 2/2019
Tagarelli M., *La partecipazione del terzo settore nella pianificazione di zona. Sinergie e occasioni perse per la costruzione del welfare locale?*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2014
Tarli Barbieri G., *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2002
Tarli Barbieri G., *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009
Tarli Barbieri G., *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2012
Tarli Barbieri G., *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, 2012
Tarli Barbieri G., *Dopo il referendum: che fare?*, in *Le Regioni*, 2016
Tarli Barbieri G., *La Regione Toscana nella X legislatura*, che pur riscontra una maggiore confusione nella produzione legislativa nel periodo a lui più vicino, in *Le Regioni*, 2017
Tarli Barbieri G., *Immigrazione e competenze*, in *Le Regioni*, 2019
Tarli Barbieri G., *Regione Veneto o «Repubblica di San Marco»? Rifles-*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

sioni sparse a partire dalla sent. 183/2018 della Corte costituzionale, in *Le Regioni*, 2019
Tega D., *Welfare e crisi davanti alla Corte costituzionale*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2014
Tega D., *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 2015
Tega D., *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, 2/2018
Tizzano A., *La partecipazione delle Regioni al processo d'integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, 1992
Tomasi M., *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell'orizzonte sovranazionale europeo*, in *federalismi*, 5/2020
Tosi R., *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 2000
Tosi R., *Il neocentralismo della Corte costituzionale: dei canili e di altre storie*, in *Le Regioni*, 2016
Travi A., *Atti d'indirizzo del Consiglio regionale e loro assoggettamento ai controlli previsti dalla legge Scelba*, in *Le Regioni*, 1979
Treves G., *La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Triglia C., in *Crisi del "Sistema Italia" e prospettive del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1993
Trimarchi Banfi F., *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995
Tripodina C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadin*anza, Torino 2013
Tripodina C., *L'"indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del Fascismo*, in *Rivista AIC*, 1/2018
Troilo S., *Il diritto allo studio fra Stato e Regioni*, in *federalismi*, 9/2012
Troilo S., *Il declino del valore delle autonomie locali*, in *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, a cura di Pezzini B., Troilo S., Napoli 2015
Troisi A., *Legislazione regionale e diritti sociali*, in *Diritti regionali*, 3/2019
Troisi M., *La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali». Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in *Le Regioni*, 2010
Troisi M., *Scuola*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, a cura di Campanelli G., Carducci M., Loiodice I., Tondi della Mura V., Torino 2016
Troisi M., *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in *federalismi*, 7/2018
Trucco L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012

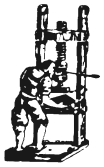
© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9

Trucco L., *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013
Trucco L., *Il profilo della Regione Liguria nell'anno 2017*, in *Regioni*, 2017
Tubertini C., *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010
Tubertini C., *Il ruolo della Regione nei processi di razionalizzazione del sistema locale*, in *federalismi*, 5/2013
Tubertini C., *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016
Tubertini C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi*, 18/2018
Tubertini C., *Riflessioni in tema di razionalizzazione del sistema regionale e locale e sostenibilità dei servizi ai cittadini*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2018
Valicenti R., *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 1/2012
Vandelli L., *Le problematiche prospettive del regionalismo italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010
Vandelli L., *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 2011
Vandelli L., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012
Vandelli L., *Gli enti locali nel processo di regionalizzazione, tra garanzia e partecipazione*, in *Le Autonomie della Repubblica*: *la realizzazione concreta*, a cura di Mangiameli S., Milano 2013
Vandelli M., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna 2013
Vandelli L., *Il governo locale*, Bologna 2014
Vandelli M., *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, 2015
Vanni M., *Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2008
Varesi P.A., *L'istruzione e la formazione professionale*, in *Costituzione e istruzione*, a cura di Matucci G., Rigano F., Milano 2016
Venturi A., Corvetta G., *Regioni e servizi sociali: la Consulta legittima i modelli regionali fondati sulla partecipazione degli utenti (ma non solo) al costo delle prestazioni* (nota a margine di Corte costituzionale nn. 296 e 297 del 2012), in *Le Regioni*, 2013
Vespaziani A., *Principi e valori negli Statuti regionali*: much ado about nothing?, in *www.aic.it*, 2005
Viceconte N., *Criticità del regionalismo italiano e giustizia costituzionale:*

ISBN 978-88-495-4416-9 © Edizioni Scientifiche Italiane

le novità del 2011 in tema di contenzioso Stato-Regioni, in *Rivista AIC*, 2/2012
Viceconte N., *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013
Vignocchi G., in Aa.Vv., *Riflessioni sulle Regioni*, Milano 1983
Violini L., *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, 2000
Violini L., *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 2011
Violini L., *Università e Regioni in dialogo sull'attuazione della legge n. 240 del 2010*, in *federalismi*, 9/2011
Violini L., De temporum ne comoedia, *ovvero sulla (vera o presunta) fine di un'epoca*, in *Le Regioni*, 2012
Violini L., *Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *Le Regioni*, 2016
Violini L., *I dilemmi irrisolti delle politiche di contrasto alla povertà. Solo centralismo?*, in *Le Regioni*, 2018
Violini L., *Immigrazione e sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2019
Vipiana P.M., *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2011
Virga P., *Diritto Costituzionale*, Milano 1979
Visconti A.C., *La legge regionale per l'Emilia-Romagna 24/2016 recante Misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito*, di introduzione del Reddito di Solidarietà, in *Le Regioni*, 2018
Vivaldi E., *Assistenza sociale*, in *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di Morelli A., Trucco L., Torino 2014
Volpi M., *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004
Vuolo A., *Il potere normativo della giunta regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007
Zagrebelsky G., *Appunti sul significato costituzionale dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato" come limite alla potestà legislativa regionale*, in *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973
Zagrebelsky G., Conferenza stampa del 2.04.2004
Zanon N., *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-4416-9



LA BUONA STAMPA

Questo volume è stato impresso
nel mese di ottobre dell'anno 2020
per le Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Napoli
Stampato in Italia / Printed in Italy
red.nignat - ftc.desgiu

Per informazioni ed acquisti

Edizioni Scientifiche Italiane - via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli
Tel. 0817645443 - Fax 0817646477
Internet: www.edizioniesi.it

Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino
15/2020

7120178200



TANJA CERRUTI
Regioni e indirizzo politico
un itinerario tormentato

ESI

Questo volume, sprovvisto del talloncino a fronte, è da considerarsi copia saggio gratuito esente da IVA (art. 2, c. 3, lett. d, DPR 633/1972)

€ 66,00

ISBN 978-88-495-4416-9