

## INDICE

### PER UN DIFFICILE SISTEMA INTEGRATO REGIONE-ENTI LOCALI

*Paola Bilancia*

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introduzione .....                                                                                          | 1  |
| 2. I complessi rapporti Regioni-enti locali .....                                                              | 2  |
| 3. Strumenti e sedi alla ricerca di scelte politiche condivise Regioni-enti locali .....                       | 4  |
| 4. Strumenti e sedi di confronto, codecisione e concertazione .....                                            | 6  |
| 5. I controlli dello Stato sugli enti territoriali sopravvissuti alla riforma costituzionale .....             | 8  |
| 6. I controlli sostitutivi delle Regioni sugli enti locali .....                                               | 10 |
| 7. Il federalismo fiscale come riorganizzazione della funzione fiscale tra Stato, Regioni ed enti locali ..... | 11 |
| 8. Modelli di <i>governance</i> sul territorio regionale .....                                                 | 12 |
| 9. Alcune considerazioni generali .....                                                                        | 18 |

### Parte Prima

### LA COMPLESSITÀ DEL GOVERNO SUL TERRITORIO ALLA LUCE DEL PROCESSO DI VALORIZZAZIONE DELLE AUTONOMIE

#### CAPITOLO I

#### IL GOVERNO SUL TERRITORIO ATTRAVERSO IL PRINCIPIO DI COLLABORAZIONE TRA REGIONE ED ENTI LOCALI

*Gloria Marchetti*

|                                                                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. La valorizzazione degli enti locali e la pariordinazione tra Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni nel Titolo V della Costituzione. | 23 |
| 2. Le funzioni della Regione quale ente di governo.....                                                                                                 | 30 |
| 2.1. La funzione regionale di riorganizzazione dell'amministrazione.....                                                                                | 30 |
| 2.2. La competenza della Regione in materia di ordinamento e organizzazione regionale e locale .....                                                    | 35 |
| 2.3. La competenza regionale in materia di finanza locale .....                                                                                         | 39 |
| 2.4. L'attività regionale di indirizzo, programmazione e coordinamento ..                                                                               | 42 |
| 2.5. L'attività regionale di verifica nei confronti degli enti locali.....                                                                              | 44 |

|      |                                                                                                                   |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.   | Il ruolo della Regione nella realizzazione di nuovi modelli di governo sul territorio .....                       | 45 |
| 4.   | I processi decisionali regionali che richiedono la collaborazione tra Regione ed enti locali .....                | 48 |
| 4.1. | Le decisioni che attengono ai procedimenti di formazione e approvazione di leggi regionali .....                  | 50 |
| 4.2. | L'elaborazione di atti di indirizzo politico, di programmazione e coordinamento regionale .....                   | 53 |
| 4.3. | Le decisioni regionali relative alle modalità di verifica e di sostituzione nei confronti degli enti locali ..... | 54 |

## CAPITOLO II

STRUMENTI E MODALITÀ DI COOPERAZIONE  
TRA REGIONE ED ENTI LOCALI*Gloria Marchetti*

|      |                                                                                                                                               |    |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.   | La realizzazione del principio di leale collaborazione tra Regione ed enti locali .....                                                       | 57 |
| 2.   | (Segue): attraverso organismi istituzionali di raccordo tra Regione ed enti locali. In particolare: il Consiglio delle autonomie locali ..... | 59 |
| 2.1. | La definizione del ruolo del CAL .....                                                                                                        | 60 |
| 2.2. | Le funzioni attribuite al CAL .....                                                                                                           | 65 |
| 2.3. | Il CAL e l'effettiva partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali .....                                                          | 67 |
| 3.   | (Segue): attraverso moduli procedurali della pubblica amministrazione .....                                                                   | 68 |
| 4.   | (Segue): attraverso modalità informali di raccordo con il sistema delle autonomie .....                                                       | 76 |
| 5.   | (Segue): attraverso l'attività di programmazione .....                                                                                        | 77 |
| 6.   | Considerazioni di sintesi sugli strumenti e sulle modalità di collaborazione introdotti dalle Regioni .....                                   | 84 |

## CAPITOLO III

FEDERALISMO E FUNZIONE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI  
SULLA GESTIONE NEGLI ENTI LOCALI: CRITICHE SULLA  
COMPATIBILITÀ DEL MODELLO E RECENTI INTERVENTI LEGISLATIVI*Sandra Antoniazzi**Parte I*

|    |                                                                                                                                                |     |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. | Premessa: controlli amministrativi e disciplina vigente .....                                                                                  | 87  |
| 2. | Il controllo "collaborativo" della Corte dei Conti come controllo d'integrazione: aspetti innovativi .....                                     | 93  |
| 3. | Il ruolo delle Sezioni regionali della Corte dei Conti .....                                                                                   | 99  |
| 4. | L'incidenza concreta del controllo e l'eventuale previsione di limiti nei confronti degli enti locali che non adottino misure correttive ..... | 106 |

|                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. Gli orientamenti attuali in tema di controlli amministrativi interni ed esterni .....                                                               | 114 |
| 6. La difficoltà di inserire la Corte dei Conti in un sistema policentrico e la riformulazione di un modello di controllo esterno sulla gestione ..... | 121 |

## Parte II

|                                                                                                                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. I più recenti riferimenti normativi in tema di controllo esterno della Corte dei Conti.....                                                                                                                             | 124 |
| 2. La facoltà delle Sezioni regionali di effettuare controlli su gestioni pubbliche regionali e degli enti locali, ai sensi dell'art. 11, terzo comma, della legge 4 marzo 2009, n. 15 .....                               | 126 |
| 3. La legge 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale: misure sanzionatorie e premiali per gli enti locali e ruolo della Corte dei Conti con profili di incompatibilità e considerazioni critiche .....                | 132 |
| 4. La legge 31 dicembre 2009, n. 196, di contabilità e finanza pubblica, la legge finanziaria 2010 e il disegno di legge "Carta delle Autonomie": riferimenti utili alla funzione di controllo della Corte dei Conti?..... | 138 |

## CAPITOLO IV

### LA SOSTITUZIONE FUNZIONALE DELLA REGIONE VERSO GLI ENTI LOCALI NEL NUOVO MODELLO DI GOVERNANCE TERRITORIALE

*Lucia Musselli*

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Una premessa per la ricerca.....                                                                                                       | 143 |
| 2. I controlli sostitutivi sugli enti locali fino alla riforma del Titolo V.....                                                          | 147 |
| 3. Dai controlli sostitutivi ai poteri sostitutivi "proceduralizzati" nel nuovo quadro di rapporti tra enti dopo la riforma del 2001..... | 150 |
| 4. I poteri sostitutivi statali e il "problema" dell'ammissibilità di poteri sostitutivi regionali.....                                   | 152 |
| 4.1. Il riconoscimento dell'ammissibilità dei poteri sostitutivi regionali nella sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2004.....  | 159 |
| 4.2. Natura e funzione del procedimento di sostituzione regionale: differenze con la sussidiarietà .....                                  | 163 |
| 4.3. Poteri sostitutivi regionali e diverse tipologie di funzioni locali .....                                                            | 164 |
| 4.4. Il procedimento di sostituzione funzionale regionale .....                                                                           | 167 |
| 5. La funzione dei poteri sostitutivi "ordinari" nell'ottica dell'efficienza amministrativa e del principio di leale collaborazione ..... | 169 |

## CAPITOLO V

### NUOVE SFIDE DI GOVERNANCE TERRITORIALE NEL FEDERALISMO FISCALE

*Filippo Scuto*

|                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La centralità del "federalismo fiscale" nel processo di riforma dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali ..... | 173 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|    |                                                                                                 |     |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. | La legge n. 42 del 2009: i principi della riforma .....                                         | 177 |
| 3. | Il rapporto tra Regioni ed enti locali nella nuova <i>governance</i> della finanza locale ..... | 186 |
| 4. | Il "caso" delle Regioni a Statuto speciale .....                                                | 193 |
| 5. | Una riforma in cammino .....                                                                    | 195 |
| 6. | Considerazioni conclusive .....                                                                 | 198 |

## CAPITOLO VI

## FEDERALISMO DEMANIALE ED ENTI TERRITORIALI

*Filippo Scuto*

|    |                                                                                                                                                                     |     |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. | Il federalismo demaniale nell'ambito della riforma del Titolo V del 2001 ..                                                                                         | 201 |
| 2. | L'iter di approvazione del decreto legislativo n. 85/2010 .....                                                                                                     | 204 |
| 3. | L'individuazione dei beni trasferibili e la disciplina del trasferimento .....                                                                                      | 207 |
| 4. | La necessità di un coordinamento tra Regioni ed Enti locali nella <i>governance</i> del federalismo demaniale .....                                                 | 212 |
| 5. | L'elenco dei beni trasferibili e di quelli esclusi dal trasferimento .....                                                                                          | 214 |
| 6. | Lo <i>status</i> giuridico dei beni trasferiti e l'importanza assegnata alla "valorizzazione funzionale" del patrimonio acquisito .....                             | 219 |
| 7. | Gli aspetti finanziari del federalismo demaniale .....                                                                                                              | 223 |
| 8. | I tratti distintivi di questo modello di federalismo demaniale: sussidiarietà, attiva partecipazione degli enti territoriali, valorizzazione dei beni trasferiti .. | 226 |

## Parte Seconda

MODELLI ORGANIZZATIVI PER LA GESTIONE ARMONIZZATA  
DEI SERVIZI SUL TERRITORIO REGIONALE

## CAPITOLO I

## I MODELLI DI GOVERNANCE PER I SERVIZI IDRICI

*Lucia Musselli*

|    |                                                                                                                                                                                 |     |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. | Introduzione .....                                                                                                                                                              | 235 |
| 2. | La disciplina giuridica dell'acqua come "bene" a titolarità pubblica e come "servizio pubblico" da affidare .....                                                               | 239 |
| 3. | Il limitato spazio di competenza riconosciuto agli enti territoriali in materia di servizi idrici .....                                                                         | 247 |
| 4. | ( <i>Segue</i> ): Le forme di gestione dei servizi pubblici locali (compreso quello idrico) tra tutela della concorrenza e principi autonomistici .....                         | 251 |
| 5. | La competenza regionale nel dimensionamento del servizio locale: il particolare problema dell'individuazione dei bacini di gara e dell'esercizio associato delle funzioni ..... | 258 |
| 6. | Servizi idrici e <i>governance</i> nella legge Galli .....                                                                                                                      | 261 |

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.1 L'eliminazione delle Autorità d'ambito e le conseguenti scelte legislative regionali.....                  | 263 |
| 7. Gli scenari possibili: verso un modello partecipato di <i>governance</i> in materia di servizi idrici ..... | 268 |

## CAPITOLO II

GOVERNANCE TERRITORIALE E NUOVI MODELLI  
DI ORGANIZZAZIONE SANITARIA

Sandra Antoniazzi

|                                                                                                                                                                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Profili introduttivi in tema di <i>governance</i> del sistema sanitario: il doppio livello di governo Stato/Regioni, l'evoluzione della normativa nazionale e la riforma del Titolo V della Costituzione.....                   | 273 |
| 2. La disciplina regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione ..                                                                                                                                                      | 285 |
| 3. La distinzione tra i sistemi regionali nelle modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie in relazione alla rilevanza attribuita al ruolo dei soggetti privati accreditati (Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte, Toscana) | 291 |
| 4. Nuovi modelli di organizzazione sanitaria (Enti di Area Vasta, Consorzi tra Aziende sanitarie ed enti territoriali, Società della Salute) e comparazione .....                                                                  | 298 |
| 5. Le Agenzie regionali in materia sanitaria .....                                                                                                                                                                                 | 309 |
| 6. Nuovi modelli per il sistema di assistenza sanitaria territoriale (Unità complesse di cure primarie, Case della Salute) .....                                                                                                   | 311 |
| 7. L'attuazione dei modelli organizzativi e federalismo fiscale: autonomia finanziaria e sistema di governo "aperto" che interagisce con il territorio. Considerazioni conclusive .....                                            | 316 |

## CAPITOLO III

MODELLI ORGANIZZATIVI DEL SISTEMA INTEGRATO  
DEGLI INTERVENTI E DEI SERVIZI SOCIALI. IN PARTICOLARE:  
IL "MODELLO" DI *WELFARE* SOCIO-ASSISTENZIALE  
DELLA REGIONE LOMBARDIA

Gloria Marchetti

|                                                                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Considerazioni introduttive. Quadro normativo di riferimento per le Regioni in materia di servizi sociali.....                                          | 329 |
| 2. Il ruolo delle Regioni e degli enti locali nella definizione del <i>welfare</i> tra esigenze di unitarietà e di differenziazione.....                   | 336 |
| 3. La <i>governance</i> del sistema di programmazione, organizzazione ed erogazione dei servizi sociali nella legislazione regionale .....                 | 339 |
| 3.1. Gli assetti funzionali e organizzativi per le politiche sociali.....                                                                                  | 340 |
| 3.2. La "realizzazione" del <i>welfare</i> regionale attraverso la valorizzazione di modalità di programmazione partecipata degli interventi sociali ..... | 341 |
| 3.3. Le nuove modalità di erogazione dei servizi sociali — tra pubblico e privato — e l'importanza della gestione associata delle funzioni.....            | 346 |

|                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.4. L'assetto dei rapporti finanziari tra gli enti .....                                                                                      | 349 |
| 3.5. Gli strumenti regionali di monitoraggio e valutazione del sistema dei servizi sociali e il potere sostitutivo regionale .....             | 349 |
| 4. Il sistema di <i>governance</i> dei servizi sociali nella Regione Lombardia .....                                                           | 350 |
| 4.1. L'esercizio delle funzioni sociali tra soggetti pubblici e soggetti privati .....                                                         | 351 |
| 4.2. La programmazione coordinata degli interventi sociali .....                                                                               | 354 |
| 4.3. Le modalità di erogazione dei servizi sociali tra valorizzazione di forme di gestione associata ed esternalizzazione delle funzioni ..... | 360 |
| 4.4. Il sistema dei rapporti finanziari tra gli enti .....                                                                                     | 364 |
| 4.5. La valutazione delle politiche sociali e i poteri sanzionatori e sostitutivi regionali .....                                              | 364 |
| 5. Considerazioni conclusive .....                                                                                                             | 365 |