

## 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