

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