

- (1) La l. 59/1997 ha subito un cambiamento nel tempo nei confronti della più generale riforma costituzionale. Infatti, se nel 1997 la legge Bassanini I doveva servire da anticipazione ovvero doveva "preparare il campo" alla riforma costituzionale della forma di Stato predisposta dalla Commissione parlamentare sulla riforma della Costituzione, in seguito, dopo il fallimento del progetto di riforma costituzionale, ha assunto il compito di "surrogare" la riforma della forma di Stato. Sul progetto di riforma della Costituzione cfr. AA. VV. a cura di S. GAMBINO, *La riforma della Costituzione*, Roma, 1998.
- (2) In Italia, invece, la tendenza all'uniformità tra le regioni "stata prevalente ed ha determinato, a parere della dottrina più autorevole, un deficit di regionalismo. Sugli effetti negativi che hanno innescato i ritardi nell'istituzione delle regioni sulle vicende del regionalismo in Italia cfr. AA. VV. (a cura di E. ROTELLI), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna 1973 ed A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, 1980.
- (3) Così cfr. G. FALCON, "Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano", in AA. VV. (a cura di G. FALCON), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998. L'autore mette in evidenza come "il moto verso il decentramento, verso l'avvicinarsi dei compiti e dei poteri amministrativi ai luoghi interessati dalle decisioni da assumere non ha la sua prima ragione in una spiegazione tecnica, in una sorta di *performances* dell'amministrazione, ma la trova invece nelle *idee* e nelle *aspirazioni* delle persone e delle formazioni economiche e sociali, nel *senso di identità* delle comunità: se si vuole, si può dire in questo senso che trova una spiegazione *politica*" (p. VIII s.).
- (4) Una delle novità principali del processo avviato con la l. 59/1997 ed una delle differenze più evidenti della terza regionalizzazione, nei confronti della prima e della seconda, consiste nell'aver assegnato alle regioni termini molto precisi (sei mesi dall'emanazione del decreto legislativo) e nell'aver previsto gli interventi sostitutivi del Governo nel caso di inadempienza delle regioni. Sull'intervento sostitutivo cfr. C. BARBATI, "Lo spettro dell'intervento sostitutivo", in *Guida agli enti locali*, 1999, n. 8. Tale istituto è coerente con l'impianto del processo di decentramento, che ha come destinatario l'intero sistema delle autonomie territoriali (regioni, province e comuni) in applicazione del principio di sussidiarietà, a differenza del d.P.R. 616/77 che aveva assegnato funzioni prioritariamente alle regioni. Inoltre, la Corte costituzionale, nella sentenza 408/1998, ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità sui poteri sostitutivi del Governo sollevate dalla Regione Puglia e dalla Regione Sicilia, considerando che, in astratto, il legislatore statale sarebbe abilitato a ripartire le funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali attraverso lo strumento dell'attribuzione agli enti locali delle funzioni di interesse esclusivamente locale (art. 118, primo comma, Cost.).
- (5) In seguito all'inerzia di alcune regioni nell'individuazione delle funzioni da trasferire o delegare agli enti locali e di quelle da mantenere in capo alla Regione stessa in materia di agricoltura e pesca (d. lgs. 4/6/1997, n. 143), in materia di trasporto pubblico locale (d. lgs. 19/11/1997, n. 422), in materia di mercato del lavoro (d. lgs. 23/12/1997, n. 469) e per il conferimento generale delle funzioni (d. lgs. 31/3/1998, n. 112) sono stati emanati dal Governo gli interventi sostitutivi previsti dall'art. 4, c. 5, della l. n. 59/1997. Il primo intervento sostitutivo del Governo (d. lgs. n. 60/1998) ha ripartito le funzioni in materia di agricoltura e pesca in sette regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Marche, Molise, Campania e Calabria), il secondo intervento sostitutivo (d. lgs. n. 345/1998) ha ripartito le funzioni in materia di trasporto pubblico locale in nove regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Campania, Puglia e Calabria), il terzo intervento sostitutivo (d. lgs. 379/1998) ha ripartito le funzioni in materia di mercato del lavoro in otto regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Puglia e Calabria) ed il quarto intervento sostitutivo (d. lgs. 96/1999) ha provveduto alla ripartizione delle funzioni amministrative previste nel d. lgs. 112/98 in nove regioni (Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia e Veneto). Si può notare come gli interventi sostitutivi siano stati subiti da un numero consistente di regioni. In particolare, sono 6 le regioni che subiscono tutti gli interventi sostitutivi del Governo, 2 regioni ne subiscono 3, una sola regione ne subisce 2 ed è anche una sola regione a subire un solo intervento.
- (6) Sicuramente, le leggi regionali di attuazione dei decreti legislativi rappresentano delle leggi complesse che si differenziano dalla legislazione "normale" delle stesse regioni. Infatti, in tali leggi devono essere sentite le rappresentanze degli enti locali e devono essere conferite agli stessi enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, attribuendo contestualmente le risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative.
- (7) Sul punto e sul rischio di una specialità in "negativo" che possa risolversi nella mancata applicazione di importanti riforme amministrative, cfr. G. PITRUZZELLA, "Commento all'art. 10 del decreto legislativo n. 112 del 1998", in AA. VV. (a cura di G. FALCON), *Lo Stato...cit.*, p. 59. In generale, l'impatto delle "riforme Bassanini" sugli ordinamenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome è analizzato in G. PASTORE, "Riforme economico-sociali e conferimento di funzioni nell'ambito delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome a seguito della legge n. 59/1997 e dei relativi decreti attuativi", in AA. VV. (a cura di G. D'IGNAZIO), *Il processo di attuazione regionale della l. 59/1997 e dei relativi decreti delegati*, Firenze, 1998.
- (8) In questo lavoro l'analisi sarà limitata alla legislazione regionale di attuazione dei decreti legislativi nn. 143 (agricoltura), 422 (trasporto pubblico locale) e 469 (mercato del lavoro) del 1997 e n. 112 (conferimento generale di funzioni) del 1998, che, secondo i tempi previsti nella stessa legge 59/1997, doveva essere già completata alla data odierna.
- (9) Si pensi al mancato riordino territoriale, da parte di alcune regioni, delle comunità montane, che doveva avvenire entro un anno dall'entrata in vigore della l. n. 142/90 oppure all'attuazione marginale data all'art. 3 della stessa legge, che delinea un nuovo modello di rapporto tra regioni ed enti locali ed è considerato fondamentale per il successo della riforma dell'ordinamento locale.
- (10) La regione Toscana ha dato attuazione al d. lgs. 112/98 con tre leggi settoriali. Le leggi settoriali riguardano il settore sviluppo economico e attività produttive (l.r. 1/12/1998, n. 87), il settore territorio ambiente ed infrastrutture (l.r. 1/12/1998, n. 88) ed il settore servizi alla persona ed alla comunità (l.r. 26/11/1998, n. 85).
- (11) La Regione Liguria dispone di una legge in cui si riordinano i servizi sociali (l.r. 9/9/1998, n. 30), di una legge in

materia di opere pubbliche e trasporti (l.r. 22/1/1999, n. 3), di una legge in materia di tutela della salute e servizi sociali (l.r. 10/2/1999, n. 3), di una legge in materia di sviluppo economico (l.r. 24/3/1999, n. 9), di una legge in materia di difesa della costa (l.r. 28/4/1999, n. 13) e di due disegni di legge riguardanti le restanti materie previste nel d. lgs. 112/98 approvati dal Consiglio.

(12) Le leggi regionali di attuazione sono : Abruzzo (l.r. 3/3/1999, n. 11), Basilicata l.r. 8/3/1999, n. 7), Emilia Romagna (l.r. 21/4/1999, n. 3). Marche (l.r. 17/5/1999, n. 10) ed Umbria (l.r. 2/3/1999, n. 3).

(13) Delle tre regioni (Emilia Romagna, Veneto e Lombardia), in cui quasi contemporaneamente, a fine luglio 1998, le giunte avevano approvato dei disegni di legge cosiddetti unitari, una sola (l'Emilia Romagna) dispone di una legge regionale.

(14) Le leggi "collegate" riguardano singole materie ed, in particolare, edilizia residenziale pubblica (l.r. 3/11/1998, n. 77), cave, torbiere e miniere (l.r. 3/11/1998 n. 78), valutazione di impatto ambientale (l.r. 3/11/1998, n. 79), inquinamento acustico (l.r. 1/12/1998 n. 89), difesa del suolo (l.r. 11/12/1998 n. 91).

(15) L.r. 20/11/1998, n. 34 per il Piemonte e l.r. 14/10/1998, n. 34 per l'Umbria

(16) L. r. n. 11 del 3/3/1999.

(17) Così cfr. G. MELONI, "Riordino delle funzioni, test a rischio", in *Guida agli enti locali*, 1999, n. 8.

(18) Sul punto cfr. L. TORCHIA, "La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento", in *Le regioni*, 1997 e L. MONFERRANTE, "La semplificazione dei procedimenti amministrativi tra regole formali e regole sostanziali", in *Gazzetta giuridica*, n. 22 del 4/6/1999.

(19) L. r. n. 27 dell'11/8/1998.

(20) L. r. n. 30 del 2/10/1998.

(21) L'orientamento a procedere ad ampie abrogazioni della legislazione regionale è riscontrabile in altre regioni. Si veda il caso della Regione Puglia che di recente ha espressamente abrogato con la l. r. n. 28 del 13/8/1998 217 leggi regionali, che rappresentavano oltre il 20% della legislazione vigente e la Regione Toscana, che con la legge n. 12 del 10/3/1999 ha abrogato in modo espresso circa 400 leggi.

(22) In generale, sulla crisi da "ipertrofia" della legge cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, 1996, p. 5 ss.

(23) Sul punto cfr. G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995, p. 20 s.

(24) Sul decentramento normativo come strumento di delegificazione cfr. G. DEMURO, *Le delegificazioni:...cit.*, p. 25 ss.

(25) Per una ricognizione delle disposizioni di deamministrativizzazione e di liberalizzazione contenute nel d. lgs. 112/1998 cfr. G. FALCON, "Il decreto 112 e il percorso...cit.", p. XIX s.

(26) I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, relativi al trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, non sono stati ancora emanati, a riprova che la questione finanziaria rimane uno dei nodi problematici di difficile soluzione dell'intero processo. D'altra parte, senza l'avvio di un sistema di finanziamento delle nuove funzioni regionali e locali si rischia di neutralizzare l'intero processo.

(27) Così cfr. G. DEMURO, "Il ruolo delle Regioni nel processo annuale di delegificazione e di semplificazione normativa", in *Atti di questo Convegno* (in corso di pubblicazione). L'autore mette in risalto come "caduto il meccanismo dei decreti legge convertiti a seguito di contrattazione tra Governo e Parlamento è subentrato un nuovo modello, quello della delegificazione, che ha tutta l'aria di risolversi in un processo di ministerializzazione delle funzioni normative, nel senso che nel transito dalla legge di delegificazione al regolamento, le istanze, gli interessi, le culture dei ministeri diventano sempre più forti, erodendo sempre più spazi normativi".