

DECRETI LEGISLATIVI SOSTITUTIVI DI LEGGI REGIONALI?

di *Massimo Carli*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I decreti legislativi sostitutivi di leggi regionali in attuazione dell'art. 4, l. n. 59/1997: il rispetto del termine e dei criteri direttivi. Il mancato parere della Conferenza Stato-Regioni. – 3. Le prospettive del rapporto Regione-Enti locali. Regolamenti governativi (recessivi) invece di norme primarie (recessive): un'ipotesi da approfondire.

1. *Premessa*

La scadenza del 31 dicembre 2000 prevista dall'art. 7 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 per individuare le risorse (finanziarie, umane, organizzative e strumentali) da trasferire a regioni ed enti locali per le funzioni conferite dallo stesso decreto n. 112/1998, induce ad iniziare una verifica dell'implementazione della legge capostipite della c.d. «riforma Bassanini».

Ogni riforma e, ancor più, ogni legge di delega può essere attuata in tanti modi¹: di qui l'interesse a vedere come la riforma è stata attuata, con ri-

¹ Sul progetto di legge governativo che è poi diventato la l. n. 59/1997 v. gli Atti della tavola rotonda presieduta da Livio Paladin (Bologna, 12 settembre 1996) e, in particolare, gli interventi di M. Cammelli, G. Falcon, F. Merloni e R. Tosi. Sulla l. n. 59/1997 si veda, fra i tanti, C. DESIDERI-G. MELONI, *Presentazione degli atti del Forum dell'ISR svoltosi a Roma il 2 giugno 1997 su «Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme - interpretazione e attuazione della l. n. 59/1997»*, Giuffrè, Milano, 1998; L. MARIUCCI, *Stato, regioni ed enti locali alla prova del federalismo amministrativo*, editoriale del fascicolo 4/1999 *Le istituzioni del federalismo*; M.T. SERRA, *Il c.d. federalismo amministrativo nella l. n. 59/1997 e nella sua prima attuazione. Riflessioni su una riforma «a Costituzione invariata»*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1999, 55. Sottolinea il fatto che la l. n. 59/1997 non mira a realizzare il «terzo trasferimento» ma si propone di riorganizzare lo Stato nell'insieme delle funzioni amministrative secondo principi generali G. FALCON, *Il decreto n. 112 e il percorso istituzionale italiano*, introduzione a G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, il Mulino, Bologna, 1998, X.

ferimento, in questa sede, a un segmento, piccolo ma significativo, sul piano delle fonti e dei rapporti centro-periferia: si tratta degli interventi sostitutivi del Governo² previsti dall'art. 4 (commi 1° e ultimo) della l. n. 59/1997, con i quali dei decreti delegati si sostituiscono (transitoriamente) a leggi regionali. Ma vediamo più da vicino.

Come è noto, l'art. 1, c. 2°, della l. n. 59/1997 delega il Governo a «conferire» a regioni ed enti locali le funzioni da chiunque svolte (Stato, al centro o in periferia, ovvero ente o altro soggetto pubblico), relative alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità localizzabili nei rispettivi territori. Tale conferimento deve avvenire seguendo due percorsi diversi (art. 4, commi 1° e 5°):

a) per le funzioni non rientranti nelle materie di competenza regionale, il decreto delegato deve provvedere, direttamente, alla delega alle regioni e all'attribuzione a province, comuni e altri enti (locali o funzionali);

b) per le funzioni rientranti, invece, nelle materie previste dall'art. 117, c. 1°, Cost., il decreto delegato «conferisce» tutto alla regione, la quale ha sei mesi di tempo per tenersi soltanto le funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e «conferire», invece, con legge regionale, le altre funzioni a province, comuni e altri enti³. Questa operazione di conferimento va fatta in conformità ai singoli ordinamenti regionali, sentite le rappresentanze degli enti locali, ai fini dell'applicazione dell'art. 3, l. n. 142/1990 e dei principi di sussidiarietà, efficienza ed economicità.

Qualora la regione non provveda entro il termine indicato, «il Governo è delegato ad emanare, entro i successivi novanta giorni, sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi di ripartizione di funzioni tra regioni ed enti locali le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale» (art. 4, c. 5°, l. n. 59/1997)⁴.

² Sul problema, in generale, delle inerzie regionali si veda G. SIRIANNI, *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Giuffrè, Milano, 1991; C. BARBATI, *Inerzia e pluralismo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1992 e G. COCCO, *Il potere di sostituzione dello Stato*, Maggioli, Rimini, 1992.

³ Sull'attuazione di tale previsione v. le considerazioni di P. URBANI, *Prime riflessioni sull'attuazione regionale dei decreti legislativi in attuazione della l. n. 59/1997*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali - La distribuzione territoriale delle competenze - Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Maggioli, Rimini, 1998, 291 nonché il quadro ricognitivo in materia di agricoltura di P. D'AVENA, *Le leggi regionali di attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, in *Le Regioni*, 1999, 597.

⁴ Perplexità su tale previsione sono state espresse da R. BIN, *Sotto la legge niente*, editoriale del fasc. n. 6/1998 *Le istituzioni del federalismo*. V. anche il commento all'art. 3 del d.lgs. n. 112/1998, che richiama il potere sostitutivo previsto dall'art. 4 della l. n. 59/1997, di G. MOR, in *Le Regioni*, 1998, 486.

Questa previsione è sostanzialmente ripetuta nell'art. 3, d.lgs. n. 112/1998 che, come è noto, ha disposto la maggior parte dei conferimenti a regioni ed enti locali in attuazione della l. n. 59/1997.

2. *I decreti legislativi sostitutivi di leggi regionali in attuazione dell'art. 4, l. n. 59/1997: il rispetto del termine e dei criteri direttivi. Il mancato parere della Conferenza Stato-Regioni*

Quattro sono stati i decreti legislativi emanati in sostituzione di leggi regionali: in materia di agricoltura (5 marzo 1998, n. 60), di trasporto pubblico locale (22 settembre 1998, n. 345), di mercato del lavoro (6 ottobre 1998, n. 379) e in tutte le altre materie previste dalla l. n. 59/1997 (30 marzo 1998, n. 96)⁵.

Le regioni interessate sono state: Piemonte, Lombardia, Veneto, Marche, Molise e Calabria per tutti e quattro i decreti; Campania e Puglia per tre decreti; Umbria per due; Emilia Romagna e Lazio per uno. I quattro decreti delegati presentano problemi di legittimità costituzionale per contrasto con la legge di delega.

2.1. Cominciamo dal rispetto del termine: novanta giorni, successivi ai sei mesi decorrenti *dall'emanazione* di ciascun decreto legislativo, entro il quale avrebbe dovuto essere adottata la legge regionale.

Nessun problema per il decreto n. 96/1999 perché la prima legge di semplificazione ha spostato il termine al 31 marzo 1999 e il decreto porta la data del 30 marzo 1999 (art. 9, c. 7°, l. 8 marzo 1999, n. 150).

I decreti delegati in materia di trasporto pubblico locale e di mercato del lavoro rispettano il termine se si prende come dies a quo la data di entrata in vigore dei decreti di conferimento delle funzioni alle regioni e ne sono, invece, fuori, se il termine si fa decorrere dalla data di emanazione del decreto di conferimento, come prescrive la legge di delega (art. 4, c. 5°, l. n. 59/1997: «ciascuna regione adotta, entro sei mesi dall'*emanazione* di ciascun decreto legislativo ...»).

È senz'altro vero che la fissazione di un termine di soli sei mesi è frutto più di diffidenza che di ragione⁶ e che i decreti nn. 345 e 379/1998 di con-

⁵ Valutazioni critiche su tale decreto sono state espresse da G. MOR, *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra regione ed enti locali*, in *Le Regioni*, 1999, 191.

⁶ A. RUGGERI-T. MARTINES, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2000, 302-303.

ferimento delle funzioni alle regioni hanno corretto la legge di delega prevedendo sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto per l'adozione della legge regionale, ma tale previsione non pare legittima in quanto palesemente fuori dall'oggetto della delega.

L'ultimo decreto, quello in materia di agricoltura, ripartisce le funzioni che il decreto delegato n. 143 del 4 giugno 1997 aveva conferito alle regioni: i sei mesi per le regioni scadono quindi il 4 dicembre e i novanta giorni il 4 marzo successivo. L'intervento sostitutivo del Governo porta invece la data del 5 marzo.

2.2. Anche il rispetto dei principi e criteri direttivi della legge delega pone problemi. L'art. 4, l. n. 59/1997 fissa i principi per il conferimento delle funzioni alle province, ai comuni e agli altri enti locali sia da parte della regione (dentro alle materie di cui all'art. 117 Cost.) che da parte dello Stato (fuori di dette materie). E tali principi, sono, come è noto, numerosi e impegnativi: principio di sussidiarietà; di completezza; di efficienza ed economicità; di cooperazione fra Stato, regioni ed enti locali; di responsabilità e unicità dell'amministrazione; di omogeneità; di adeguatezza; di differenziazione, in considerazione delle diverse caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni conferite; di autonomia organizzativa, regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni conferite.

Se la regione deve ripartire fra gli enti locali le funzioni a lei conferite in attuazione dei principi sopra esaminati, ne consegue che il Governo, quando si sostituisce alla regione inadempiente, deve fare la stessa operazione che avrebbe dovuto fare la regione sostituita. La scelta operata dal legislatore di un conferimento affidato alla regione, in conformità al suo ordinamento e sentite le rappresentanze degli enti locali, non viene contraddetta dalla previsione del potere sostitutivo governativo che deve fare, appunto, quel che la regione non ha fatto.

Con i quattro decreti, invece, si è fatta una ripartizione di funzioni solo a favore di province, comuni e (a volte) comunità montane, uguale per tutte le regioni inadempienti, cosicché il decreto governativo si configura come strumento volto a sottrarre alla regione certe funzioni, per invogiarla ad adottare la legge regionale di conferimento, e non invece come strumento alternativo, anche se provvisorio, alla legge regionale.

Il meccanismo di una legge regionale di conferimento delle funzioni agli enti locali entro un termine breve, sostituibile, in caso di inadempienza, da un decreto governativo, è stato voluto, come è noto, dalle associazioni degli enti locali, scottate dalla negativa esperienza dell'attuazione dell'art. 3, l. n.

142/1990 che dava (e dà) alla regione sostanzialmente lo stesso compito («le regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le provincie»: art. 4, c. 1°, t.u. 18 agosto 2000, n. 267). Ma se il decreto del Governo contiene una ripartizione di compiti che prescinde dalle dimensioni degli enti locali della singola regione, dalla loro vocazione (turistica, agricola, termale ecc..) e dalle funzioni già delegate in passato dalla Regione, in violazione quindi, quanto meno, dei principi di efficienza, omogeneità, adeguatezza e differenziazione, l'intervento del Governo non è un rimedio efficace all'inerzia regionale: prima di tutto per gli stessi enti locali, perché i danni conseguenti ad un conferimento di funzioni non adeguato non sono certo minori di quelli derivanti dal mancato conferimento. Meglio, allora, prevedere un taglio ai finanziamenti erogati alle regioni inadempienti o, come è stato suggerito in dottrina⁷, gestioni stralcio da parte delle amministrazioni statali già competenti, limitatamente ai territori delle regioni inadempienti, ovvero collegare all'iniziativa legislativa di comuni e province la «messa in mora» della regione inadempiente⁸.

2.3. Qualche dubbio solleva anche il fatto che non sia stato sentito il parere della conferenza Stato-Regioni⁹.

La omissione del parere della Conferenza unificata è giustificata dall'art. 9, c. 2°, lett. a), del decreto n. 281/1997 il quale prevede il parere solo sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all'art. 1, l. n. 59/1997: e i nostri quattro decreti si basano invece sull'art. 4 della cit. l. n. 59/1997. Ma, con riferimento alla Conferenza Stato-Regioni, l'art. 2, c. 3°, dello stesso decreto prevede che la suddetta conferenza «è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di ... decreto legislativo ... nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano».

È vero che nel c. 5° dell'art. 4, l. n. 59/1997 il parere della Conferenza non è previsto. Ma ciò si spiega con il fatto che il legislatore delegante aveva in mente interventi sostitutivi distinti per ogni regione inadempiente, ela-

⁷ M. CAMMELLI, *Intervento alla tavola rotonda*, cit.

⁸ R. TOSI, *Intervento alla tavola rotonda*, cit.

⁹ Sul ruolo delle Conferenze (Stato-Regioni, Stato-città, Unificata) v. il giudizio senz'altro positivo di F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473 e le perplessità, invece, di M. CAMMELLI, *Considerazioni sulla riforma regionale*, *ivi*, 617. G. FALCON (*ivi*, p. 601) ne dà una valutazione positiva per il fatto di avere dato voce al centro alle autonomie locali, ma ne sottolinea il carattere confuso e il rafforzamento del Governo a scapito del Parlamento.

borati con la collaborazione della singola regione, in conformità al suo ordinamento. Se invece il Governo adotta un decreto legislativo che si rivolge a otto o nove regioni, con l'unico significato di togliere loro certe funzioni, pare difficile negare l'utilità di un intervento della Conferenza, previsto da una norma successiva alla legge delega, in quanto la Conferenza potrebbe utilemente esprimersi sulla opportunità di un intervento governativo che, come abbiamo visto, non risolve il problema dell'inerzia della singola regione. E comunque, il principio di leale cooperazione avrebbe dovuto consigliare il parere della Conferenza come «oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame» (art. 2, c. 4°, d.lgs. n. 281/1997).

Il carattere meramente sanzionatorio dell'inadempienza delle regioni, assunto dai quattro decreti esaminati, trova ulteriore conferma.

Tutti i decreti spostano in avanti di qualche mese la loro applicazione. Quello sull'agricoltura, pubblicato il 27 marzo 1998, sposta l'applicazione al 1° luglio successivo; quelli in materia di trasporto pubblico locale e di mercato del lavoro, rispettivamente del settembre e ottobre 1998, rinviando l'applicazione al 1° gennaio 1999; quello di attuazione del decreto n. 112/1998 è stato pubblicato il 19 aprile 1999 ma rinvia la sua applicazione al 1° luglio successivo.

Le date per l'applicazione dei decreti delegati sono tutte scadute; quindi gli enti locali cui sono state conferite le funzioni ne dovrebbero essere titolari, finché dura l'inadempienza regionale, e dovrebbero poterle esercitare.

Ed invece non è così, perché l'efficacia del conferimento è subordinata all'assegnazione delle risorse necessarie (art. 7, l. n. 59/1997 e art. 7, d.l. n. 112/1998) e solo per il mercato del lavoro tale presupposto si è verificato più di dieci mesi dopo, con 15 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 agosto 1999, pubblicati il 25 novembre successivo. Per gli altri settori le risorse non sono state ancora quantificate (agricoltura) o ripartite e quindi, né la Regione esercita le funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, né gli enti locali le altre funzioni.

Nelle date indicate dai quattro decreti delegati le norme non erano dunque applicabili, perché mancavano allora e, in buona parte, mancano ancora le risorse: in quelle date, dette norme sono solo entrate in vigore, ma non erano applicabili. Nei fatti quindi abbiamo avuto un potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni non per ovviare all'urgenza del provvedere, ma per disegnare (male) un conferimento virtuale.

3. *Le prospettive del rapporto Regione-Enti locali. Regolamenti governativi (recessivi) invece di norme primarie (recessive): un'ipotesi da approfondire*

La vicenda sopra riassunta merita qualche considerazione.

3.1. Il Governo non è in grado di decidere l'assetto delle funzioni in periferia perché queste decisioni, per dare buoni risultati, hanno bisogno di scelte condivise dai destinatari delle funzioni e sono, necessariamente, diverse da regione a regione: se così è, non può stupire il fatto che il potere governativo, previsto in sostituzione della legge regionale, si sia convertito in un mero disincentivo alla regione a permanere nella sua inerzia. E, sempre se così è, quale la sorte dei conferimenti statali agli enti locali fuori dalle materie di competenza regionale, per i quali si pongono gli stessi problemi di inadeguatezza del centro a individuare soluzioni differenziate, efficienti ed efficaci?

A mio avviso, bisogna tornare al progetto tracciato dall'art. 3, l. n. 142/1990 (ora art. 4 del t.u.) che disegna una Regione come centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali che, secondo la Corte (sent. 408/1998), è fatto proprio anche dalla l. n. 59/1997, accompagnandolo però con adeguate garanzie per un ruolo degli enti locali non subalterno a quello regionale. Ed infatti la prospettiva, stando al progetto di riforma del titolo quinto della Costituzione approvato in prima lettura, è quella della fine del parallelismo delle funzioni, sostituito dalla nuova regola dello svolgimento delle funzioni amministrative, in principio, da parte dei Comuni (art. 118, c. 1°, d.d.l. n. 4809 Senato), salvo che i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza non richiedano il loro esercizio a livello più alto (Provincia, Città metropolitana, Regione o Stato).

I nuovi statuti regionali offrono dunque l'occasione opportuna per disegnare una regione che decide insieme agli enti locali, presenti, nel procedimento legislativo regionale, con un loro organo rappresentativo (il Consiglio delle autonomie locali, da affiancare al Consiglio regionale), prevedendo altresì un meccanismo che consenta di superare i contrasti tra i due Consigli, come già avviene al Parlamento europeo quando questo deve deliberare d'intesa con altri organi comunitari e come avviene in Germania in caso di disaccordo tra Bundesrat e Bundestag.

Prospettiva, questa, che non pone problemi di legittimità costituzionale se, come è ovvio, l'ultima parola spetta al Consiglio regionale¹⁰.

¹⁰ Favorevole ad un sistema bicamerale a livello regionale con Camera rappresentativa de-

3.2. Una seconda considerazione suggerita da questa vicenda, è la conferma, anche nel c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata, di un rapporto triangolare tra autonomie locali e Stato in cui cioè si sono rafforzati i raccordi separati tra Stato e Regioni, da un lato, e Stato e città dall'altro: inoltre, l'interlocutore del Governo per le Regioni è la Presidenza del Consiglio mentre, per gli enti locali, è il Ministro dell'Interno. E invece che cercare strumenti di cooperazione tra regioni ed enti locali ci si continua ad affidare a strumenti come il potere sostitutivo che l'esperienza relativa agli atti amministrativi ha dimostrato essere, in concreto, di difficile applicazione. Le inadempienze delle regioni nell'attuare, prima, le deleghe e poi l'art. 3, l. n. 142/1990 sono evidenti, ma le risposte date finora vanno, a nostro avviso, in una direzione sbagliata ¹¹.

3.3. Nella vicenda in esame, ed è questa l'ultima considerazione che ci sembra di poter fare, si è posto il problema di come supplire all'inerzia della regione.

In passato il problema ha riguardato la legittimità, da un lato, della normativa statale di dettaglio, contestuale alla fissazione dei principi fondamentali per ovviare alle inerzie regionali nell'attuazione dei nuovi principi fondamentali e, dall'altro, di atti amministrativi statali in sostituzione (temporanea) di atti regionali obbligatori nell'*an*.

Con riferimento a questo secondo aspetto, i dubbi sollevati dalla dottrina ¹² sembrano ormai superati, nella considerazione che non c'è lesione di autonomia se la titolarità astratta del potere non è accompagnata dal suo concreto esercizio. Tanto è vero che il potere sostitutivo dello Stato è ormai previsto, come clausola generale, nell'art. 5 del decreto n. 112/1998 ¹³ e che analoga proposta era contenuta nelle conclusioni dei gruppi tecnici di lavoro istituiti dal Ministro Bassanini (art. 34, c. 5°, per la materia dello sviluppo economico e art. 4 in tema di servizi individuali e collettivi alla persona e alla

gli enti locali M. CAMMELLI, *Regioni, federalismo, riforma amministrativa*, in A. BARBERA-L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, Rimini, 1997, 319.

¹¹ Si veda, sul punto, da ultimo, F. STADERINI, *I rapporti tra regioni ed enti locali nel sistema costituzionale. La l. n. 59/1997 al vaglio del giudice costituzionale*, in *Nuova rassegna*, n. 1/1999, 11; G. PASTORI, *Il conferimento delle funzioni amministrative fra regioni ed enti locali*, in *Le Regioni*, 1999, 411; A. CORPACI, *Sistema amministrativo regionale ed enti locali*, in *Le Regioni*, 2000, 509; L. VANDELLI, *Considerazioni sui rapporti tra regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi statuti*, *ivi*, 611.

¹² P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992, 337.

¹³ V. il commento a tale articolo di M. CAMMELLI, in *Le Regioni*, 1998, 492.

comunità: il primo, del 23 dicembre 1997 e il secondo del 10 gennaio 1998) e lo si ritrova anche nel noto progetto della Regione Emilia Romagna dell'aprile '96, presentato come esempio di «federalismo preso sul serio».

Sempre sul versante della inerzia amministrativa, risolto il problema della clausola generale che ne chiarisce presupposti e procedimento, rimane il problema della fattibilità in concreto degli interventi sostitutivi, perché già in passato le molte previsioni di legge di tali interventi non hanno trovato alcuna attuazione per l'impossibilità materiale da parte dello Stato di svolgere un'istruttoria adeguata all'intervento da svolgere. Resta, anche, il problema dell'inerzia dello Stato, affrontato per la prima volta dall'art. 7, c. 10°, del decreto n. 112/1998 per l'ipotesi della mancata individuazione delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite che, come abbiamo già visto, ne condizionano la efficacia. Per tale eventualità, la norma prevede un intervento della Conferenza unificata ma questa, per intervenire, ha bisogno dell'assenso del Governo, cioè del soggetto inadempiente. Senza dire della concreta impossibilità di determinare le risorse da conferire da parte di un soggetto esterno ai Ministeri di settore e, soprattutto, al Ministero del Tesoro. Il merito della norma è dunque soltanto quello di aver affrontato, per la prima volta, il problema della inerzia dello Stato.

Sull'altro versante delle inerzie legislative non ci sembrano rimedi adeguati né le norme statali di dettaglio con valore recessivo né i decreti delegati esaminati in questa sede.

Non le prime, perché i dettagli recessivi favoriscono, oggettivamente, la «pigrizia» delle regioni; non liberano il Parlamento dalle micro-decisioni e se la loro attuazione necessita di nuove strutture organizzative, queste non saranno realizzate a causa dell'incertezza della loro permanenza in vigore; o, peggio, se istituite, contrasteranno soluzioni diverse.

Per questo, per ovviare alle inerzie regionali nell'attuazione dei nuovi principi fondamentali, si potrebbe pensare ad una disciplina statale recessiva data con regolamento anziché con legge. Tale soluzione non sembra preclusa dall'art. 17, c. 1°, lett. b), l. n. 400/1988 che esclude regolamenti di attuazione e integrazione di norme di principio nelle materie di competenza regionale, perché tale esclusione può essere riferita ai regolamenti come fonti, obbligatorie sempre e comunque.

Sembra, infatti, meno lontano dal disegno costituzionale un Parlamento che legifera per principi nelle materie di competenza regionale, invece che per principi a dettagli, e un Governo che emana la normativa di attuazione di tali principi, recessiva rispetto alla legislazione regionale, se e nella misura in cui ciò sia richiesto dalla necessità di dare attuazione a quanto previsto dalla legge cornice. Ed invero, una volta configurato il rapporto tra legge statale e legge regionale come rapporto di preferenza, che diventa di compe-

tenza quando la fonte regionale si è attivata, non si vede perché solo la legge del Parlamento e non il regolamento del Governo possa occupare, temporaneamente, lo spazio astrattamente assegnato alla legge regionale.

Se la proposta di cui sopra troverà le necessarie conferme, non ci sarà più bisogno di prevedere decreti delegati del Governo per porre rimedio alle inerzie legislative regionali: e quindi il Governo potrà adottare le regole che via via saranno ritenute necessarie senza il (breve) limite di tempo che la l. n. 59/1997 gli ha affidato (90 giorni) e il t.u. n. 207/2000 gli affida (60 giorni), all'art. 35, per prevedere forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni in sostituzione di leggi regionali da emanarsi entro il 21 febbraio 2001: in difetto, il Governo ha sessanta giorni per «provvedere a dettare la relativa disciplina nel rispetto dei principi enunciati nell'art. ...».

Non si parla dunque di delega e di decreti delegati. Come non ne parla l'art. 2-*octies* del d.lgs. n. 229/1999 (c.d. terza riforma sanitaria), quando prevede l'intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri qualora la regione non adotti la legge regionale che istituisce e disciplina la Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale e quella che disciplina il rapporto tra programmazione regionale e programmazione attuativa locale¹⁴. La doverosa attenzione al risultato consiglia di utilizzare gli spazi offerti dalla rilevata ambiguità della disposizione.

¹⁴ V. il commento a tale disposizione di G. CARPANI, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Il nuovo servizio sanitario nazionale*, Maggioli, Rimini, 2000, 96-102.