

EDITORIALE

Un'annata contraddittoria.

a cura di STELIO MANGIAMELI

Professore ordinario di Diritto costituzionale e Direttore dell'Issirfa-Cnr

1. Se dovessimo definire il 2012 dal punto di vista delle Regioni, potremmo dire – utilizzando il titolo di un film – che è stata «un'ottima annata». Tuttavia, la bontà dell'annata viene meno per il modo in cui Parlamento e Governo della Repubblica si sono mossi sul piano economico-finanziario e istituzionale. Per un verso, si cerca di riordinare i conti pubblici, nel tentativo di chiudere quanto prima la procedura europea per disavanzo eccessivo verso l'Italia e – come dimostrazione di buona volontà – viene approvata quasi all'unanimità la revisione costituzionale che introduce la regola del “pareggio di bilancio”; per l'altro, si adottano misure interne che non ponevano le condizioni per un superamento della crisi, ma che – al contrario – permettevano il prolungamento di questa, per via dei tagli delle risorse, prevalentemente sul sistema regionale e locale e sulla sanità. Il risultato è stato che nel 2013 l'Italia ha chiuso la procedura d'infrazione, ma è stata l'unico Paese europeo ancora in forte recessione, con un quadro interno in cui tutti gli indicatori indicavano un peggioramento della situazione sociale ed economica e un accentuarsi del divario territoriale tra le Regioni del Nord e quelle del Sud.

Questa linea ha segnato, perciò, «un'annata contraddittoria», conclusa con un diffuso sentimento di insopportabilità verso le Istituzioni pubbliche e la politica, di cui ha fatto le spese il Governo in carica; non a caso, alla fine è stato sfiduciato e si sono annunciate le nuove elezioni del febbraio 2013. Peraltro, i risultati elettorali hanno mostrato la tensione accumulatasi nel corso della crisi: solo 4 elettori su 10 hanno votato per i partiti della “seconda Repubblica”, gli altri si sono astenuti, o hanno votato per movimenti inediti.

2. In particolare, l'insistenza con cui, a partire dal decreto legge dell'agosto del 2011, al decreto c.d. “salva Italia”, alla legge di stabilità per il 2012 e poi in tutta la legislazione del 2012 si è proseguito con misure istituzionali e finanziarie nei confronti delle Regioni e delle autonomie locali (specialmente le Province), alla fine non è sembrata più credibile, nonostante il supporto dei media. Infatti, ai tagli delle risorse e alle accuse verso questi enti non corrispondeva un effettivo miglioramento della situazione economico-finanziaria generale, ma solo un abbassamento del livello di vita e una riduzione dei servizi offerti ai cittadini.

Non è che mancassero comportamenti negativi a livello regionale e locale, o che non sussistesse la necessità di riforme e cambiamenti, ma i primi per quanto riprovevoli erano solo un riflesso di un costume nazionale che vedeva e vede nella classe politica nazionale e nel Parlamento gli imputati principali; e la richiesta di riforme e di cambiamento, da parte dei cittadini, non avevano una motivazione “etica”, bensì pratica e immediata rispetto alla crisi economica. Si pensi alla vicenda dei “costi della politica” delle Regioni, agitata dai giornali e oggetto d'inchiesta di diverse Procure della Repubblica, mentre i Partiti politici – anche quelli non più esistenti – continuavano a

lucrare cospicui finanziamenti pubblici; si pensi ancora ai deputati e ai senatori del Parlamento nazionale, che hanno proseguito il loro mandato mantenendo intatti gli stipendi e le prebende, senza cambiare nulla, o molto poco del loro tenore di vita, di quello dei titolari degli organi costituzionali e dei grandi dirigenti degli apparati statali, e votando per gli italiani leggi che imponevano sacrifici, maggiore tasse e peggiori possibilità di vita.

La politica nazionale, anche quella “seria” e “nuova” non poteva e non può pensare di affrontare la crisi con misure meramente etiche, che pure sono necessarie, a partire dall’esempio che politici e *Grand Commis* dovrebbero dare, ma solo aggredendo la spesa pubblica inattiva e migliorando la qualità dell’Amministrazione pubblica dello Stato: quella più ostica al cambiamento e più in continuità con una tradizione burocratica certamente non esaltante, se comparata con quella francese, asburgica o britannica. Il *Rapporto* si occupa delle Regioni (e delle autonomie locali), ma emerge nitido anche il quadro dei limiti dell’azione dell’Amministrazione statale e l’enorme divario accumulato dal Paese.

3. Dal rapporto si ricava una contraddittorietà che non vuol dire – ovviamente – che le Regioni vanno bene e che lo Stato va male, ma che discende dalla circostanza che mentre il Governo Monti è stato molto attivo, anche ben oltre i limiti della costituzionalità degli atti legislativi adottati, nell’imporre un cambiamento di passo alle Regioni, è stato totalmente passivo rispetto ai partiti politici e al Parlamento, nonostante come “governo commissariale” del Presidente della Repubblica avrebbe potuto imporre proprio a questi dei significativi cambiamenti. Anche nei confronti della struttura burocratica e delle procedure della pubblica Amministrazione statale il Governo non ha adottato misure altrettanto efficaci come quelle che sono state assunte nei confronti delle Regioni e i consuntivi dei conti pubblici territoriali mostrano con evidenza come in questo modo anche il “nuovo” Governo si sia mosso lungo la stessa linea dei suoi predecessori.

La legislazione di riordino istituzionale delle Regioni, volte ad adeguare la disciplina regionale al Dl n. 174/2012, mostra con quanta rapidità si possa conseguire un adeguamento degli apparati amministrativi solo che lo si voglia. Nel merito, peraltro, la legislazione regionale – come mostrano i Rapporti Issirfa sulla legislazione, predisposti in collaborazione con l’Ufficio Studi della Camera dei Deputati – ha migliorato sensibilmente la sua formulazione, non solo con il riordino della legislazione dei diversi settori e con gli adeguamenti delle leggi di manutenzione, quanto soprattutto imparando a prevedere e ad attivare meccanismi di monitoraggio che consentono, anno per anno, di verificare l’andamento e l’efficacia delle leggi. In conclusione, si registra una legislazione più accurata, ma progressivamente vincolata dalla legislazione dello Stato, anche per effetto della giurisprudenza costituzionale.

Il tema del riparto delle competenze – com’è noto – è stato abbastanza problematico, ma non solo per responsabilità delle Regioni. La crisi ha segnato un centralismo di ritorno che la Corte costituzionale anche del 2012 ha confermato. Non preoccupa solo la tendenza al prevalere dello Stato rispetto alle Regioni nel contenzioso costituzionale, quanto soprattutto l’uso non verificabile in sede costituzionale di determinate materie come il “coordinamento della finanza pubblica” e la “tutela della concorrenza” che hanno determinato una sorta di *subordinazione* della legislazione regionale rispetto a quella statale, a prescindere dall’ambito di competenza (esclusivo, concorrente o residuale) toccato.

L'attenuazione del ruolo delle Regioni si registra non solo sul piano legislativo, ma anche su quello dell'amministrazione come si evince dalle diverse politiche pubbliche rispetto alle quali lo Stato, pur non migliorando la qualità dei propri atti e dei propri interventi, anzi a volte protraendo nel tempo i propri inadempimenti, impone alle Regioni attraverso i tagli delle risorse.

4. Un ambito nel quale la contraddittorietà cui si è fatto riferimento si è maggiormente manifestata è quello della sanità. Mentre siamo ancora lontani nel 2012 dall'approvazione del nuovo Patto sulla salute, i tagli alla spesa sanitaria si sono moltiplicati. Le Regioni hanno ormai difficoltà nell'erogazione dei LEA e si assiste ad un deterioramento del livello delle prestazioni del SSN: il diritto alla salute è meno garantito. Se si raggiungono maggiori livelli di efficienza, ciò è dovuto solo all'impegno delle Regioni. Resta, poi, la condizione delle Regioni sottoposte ai piani di rientro, nelle quali vi è un forte intervento statale nella normazione e nella gestione della sanità e anche un consistente contenzioso davanti ai giudici amministrativi.

Nonostante il diverso ruolo istituzionale dello Stato nelle politiche sociali, anche queste hanno risentito dei tagli e le Regioni, di fronte alla crescita della domanda derivante dalla crisi, non hanno rinunciato a conservare un servizio adeguato e a mantenere in equilibrio i bilanci anche di fronte alla drastica riduzione e incertezza dei finanziamenti statali. Ciò è testimoniato anche dai consuntivi dei conti pubblici territoriali che vede una crescita consistente dell'impegno regionale in questo settore. Lo Stato, peraltro, decidendo di non intervenire in questo settore, ha permesso alle Regioni, in carenza di indicazioni univoche, di sviluppare metodologie proprie per i Liveas e la valutazione del reddito per l'accesso alle prestazioni, anche determinando un divario da Regione a Regione. Negli ultimi anni, in ogni caso, si sono avute buone pratiche e gemellaggi tra le Regioni, senza rinunciare a forme peculiari ed identitarie di politiche sociali.

Il peso della crisi nel 2012 ha fatto registrare alle Regioni, ancor prima dello Stato, la ripresa della migrazione soprattutto dei giovani, come si evidenzia dalla crescita delle provvidenze regionali per i corregionali emigrati; mentre, sull'altro versante, si registra una riduzione degli ingressi.

I fenomeni sin qui descritti mostrano anche un ruolo concreto delle Regioni che dipende molto dalla loro tradizione, per cui questa capacità e prontezza di reazione alla crisi e di assistenza sanitaria e sociale è migliore per qualità e quantità al Nord rispetto al Sud, dove il grado di efficienza generale delle Regioni non ha fatto registrare miglioramenti consistenti.

Questo spaccato, che fa vedere delle Regioni (quelle del Nord) fortemente agganciate, nonostante i comportamenti dell'Amministrazione statale, agli standard europei e le altre (quelle del Sud) scivolate verso livelli di inefficienza ormai insostenibili, si registra anche nelle altre politiche pubbliche e in particolare in quelle di stimolo alle attività produttive. L'unico dato positivo si registra in agricoltura con un netto miglioramento della spesa e della gestione da parte delle Regioni dell'obiettivo convergenza; ma, per le altre attività produttive, invece, il calo e la distribuzione della spesa accentua il divario Nord/Sud con un flusso di agevolazioni e di investimenti che cammina verso le Regioni settentrionali e stenta a muoversi verso quelle meridionali. Qui lo Stato ha una doppia responsabilità. Infatti, nonostante il Governo nel 2012 abbia cercato di migliorare l'uso dei fondi strutturali, anche con un beneficio per il settore della Ricerca, resta immutato il divario Nord/Sud, perché ha azzerato la perequazione territoriale e le azioni di sostegno tecnico verso le Regioni meridionali.

Nel complesso lo Stato ha prodotto una grande quantità di disposizioni di semplificazione e pochi investimenti; anche il contenzioso con le Regioni è stato rivolto alle regole di liberalizzazione e alla proibizione dei marchi regionali in nome della concorrenza, ma non evidenzia conflitti su politiche attive.

Nell'insieme dal combinato degli interventi regionali e statali non si può fare a meno di registrare ancora del 2012 (e nel 2013) il calo della realtà produttiva italiana e, soprattutto, l'aumento della mancanza di attrattività del sistema Italia. È vero che le esportazioni italiane hanno tenuto, ma non certamente in valore assoluto; e, se il loro dato è positivo, ciò è soprattutto il frutto di un forte calo delle importazioni.

Il caso Fiat, la crisi d'Ilva e quella dell'Alcoa denotano l'urgenza di una politica industriale attiva come azione combinata di Stato e Regioni che punti alla ricerca per realizzare innovazione di prodotto e internazionalizzazione delle imprese; il Governo centrale dovrebbe migliorare l'impiego delle risorse disponibili e di quelle che si possono reperire nei mercati, utilizzando fino in fondo le competenze costituzionali assegnate allo Stato e rinunciando alla logica neo-centralista che non gli consente di coprire tutti i segmenti – anche quelli di competenza delle Regioni – delle politiche pubbliche. Valga per tutti il caso del “turismo”, di competenza esclusiva delle Regioni, che lo Stato ha ricentralizzato grazie alle sentenze della Corte costituzionale, ma rispetto al quale si è limitato nel 2012 alla sola stesura di un documento di visione strategica, rimasto ancora tale nel 2013.

In alcune materie, come l'ambiente e l'energia (entrambe di competenza statale: la prima per disposto costituzionale e la seconda per attrazione sussidiaria), quest'azione combinata di Stato e Regioni ha già dato buoni frutti e ha consentito allo Stato di coprire anche molte delle sue *défaillance*, come nel caso del ciclo dei rifiuti e dell'acqua, della tutela del paesaggio e dei beni culturali. Ovviamente, anche qui pesano le condizioni specifiche di alcune Regioni meridionali che non riescono a produrre, ormai da tempo, neppure gli atti di programmazione previsti dalla legislazione europea; condizione, questa, aggravata dalla riduzione delle risorse finanziarie su cui le Regioni possono contare.

5. Il sistema delle relazioni tra il centro e le Regioni permane anche nel 2012 farraginoso e poco funzionale, soprattutto per la mancanza di raccordi efficaci e per il deterioramento dello strumento delle Conferenze. Infatti, la riduzione del ruolo regionale è manifestata dal sopravanzare dei pareri rispetto alle intese, segno che si stanno relegando le Regioni a un ruolo di mera consultazione e non più a forme di partenariato attivo, come nel caso delle intese. Questo fa sì che le Regioni considerano il Governo con difficoltà come il loro interlocutore, mentre proprio nel 2012 si rafforza il dialogo tra le stesse Regioni con intese orizzontali, gemellaggi, e trasferimento di best practices.

In relazione al territorio regionale l'ente Regione ha avuto un ruolo di riordino delle funzioni locali determinando gli ambiti ottimali e il novero delle funzioni locali da svolgere in forma associata. Si tratta di un compito destinato a crescere soprattutto se le riforme costituzionali dovessero giungere ad un diverso assetto dell'area vasta.

Anche sul versante europeo il potenziale espresso dalle Regioni, rispetto al riassetto delle relazioni istituzionali richiesto dal Trattato di Lisbona e, in particolare, dai protocolli sui Parlamenti nazionali e sul controllo di sussidiarietà, è migliorato nel 2012. Le Regioni italiane sono tra le più attive in Europa per capacità di seguire gli atti

europei sia nella fase ascendente che discendente; a tal riguardo, perciò, sorprende che non possano svolgere funzioni analoghe verso la legislazione statale.

Il quadro del 2012 segna con evidenza, pertanto, una serie di miglioramenti del panorama regionale, accompagnati da elementi contraddittori, dovuti non tanto al perdurare della crisi, quanto essenzialmente all'incapacità dell'Amministrazione statale di realizzare cambiamenti ed è questa inefficienza che poi determina un prolungamento della crisi stessa.

A questa inefficienza sono da ascrivere essenzialmente due profili della questione istituzionale finanziaria che nel 2012 avrebbero dovuto trovare una conclusione e che invece sono rimaste in mezzo al guado: l'applicazione della disciplina di armonizzazione dei bilanci regionali e la conclusione del processo di realizzazione del c.d. "federalismo fiscale". I due temi sono peraltro connessi e avrebbero consentito di realizzare un'autentica responsabilizzazione degli amministratori regionali.

Preoccupa soprattutto quello che è accaduto con la legislazione di attuazione della legge n. 42/2009, che è stata praticamente disarticolata proprio con la legislazione della crisi adottata nel 2012 con un allontanamento degli obiettivi del federalismo fiscale. In particolare, l'analisi della finanza regionale mostra uno squilibrio tra le spese e le entrate e un'articolazione della pressione fiscale regionale, per via dei piani di rientro della sanità, che accentua il divario Nord/Sud.

6. Si potrebbe osservare che la condizione di divario territoriale può ritenersi una conseguenza dell'adozione di un modello regionale (o federale), dal momento che è nella logica di questi sistemi che alcuni territori siano più competitivi di altri. A livello comparato è spesso così.

Tuttavia, questa giustificazione non è adatta al caso italiano e per diversi motivi. In primo luogo, il divario è una conseguenza del processo unitario che non ha permesso un'omogeneità delle condizioni di vita del Paese. Inoltre, i tentativi di superamento della questione meridionale non hanno puntato in genere sul principio di autonomia e su una distribuzione responsabile di compiti tra autorità locali, regionali e statali. Infine, in Paesi con una forte tradizione federale esiste in genere un impegno della Federazione a rendere omogenee le condizioni di vita delle Regioni più arretrate, come nel caso tedesco rispetto ai *Länder* della ex-DDR; per contro in Italia, non solo il disegno regionalista non è mai stato accolto realmente e coerentemente, come dimostra la vicenda del c.d. "federalismo fiscale", ma proprio subito dopo la riforma costituzionale degli anni 1999/2001, quando maggiore sarebbe dovuto essere l'impegno del governo per le Regioni meridionali, si è invece assistito ad un totale abbandono del Sud. Se si guardano le carte dell'Europa relative ai fondi strutturali del programma 2007-2013 e di quello 2014-2020, ci si avvede che l'unica area europea che non ha progredito è quella delle Regioni dell'Italia meridionale. Le altre aree che nel 2007 avevano lo stesso "colore" delle Regioni del Sud, e cioè la zona orientale della Germania e la zona interna della Spagna, hanno segnato un miglioramento, mentre le Regioni italiane dell'obiettivo convergenza sono rimaste nella stessa condizione o l'hanno peggiorato.

Se si getta uno sguardo nel 2013, si può osservare che la XVII legislatura non è partita sotto buoni auspici: da una parte, si ha il perdurare della crisi con un sentimento di sfiducia dei cittadini, dei giovani, delle donne, dei lavoratori e delle imprese; dall'altra, assistiamo alle evoluzioni di una classe politica sempre meno in grado di reggere il confronto con il Paese e che stancamente ripete modelli di governo inefficaci: la

legislazione ordinaria per decretazione, incertezze e prese di posizione nella ristrutturazione del sistema istituzionale, una politica territoriale sempre meno efficace. La prospettiva per una riforma costituzionale adeguata ai tempi continua a mancare.

Il rapporto sulle Regioni in Italia 2013

Sintesi

La produzione normativa delle Regioni

di Aida Giulia Arabia

Il federalismo delle entrate nelle Regioni italiane in bilico tra autonomia e risanamento finanziario

di Andrea filippetti

L'assetto istituzionale e l'amministrazione regionale

di Michela Michetti

La sanità e la tutela della salute

di Stefania Gabriele

Le politiche dell'inclusione

- Le politiche socio-assistenziali delle Regioni: il 2012 un anno di lotta per la sopravvivenza

di G.M. Napolitano

- Le politiche attive per i migranti

di Laura Ronchetti

Le Regioni alla prova dello sviluppo economico

- L'agricoltura, lo sviluppo rurale e il turismo

di Clelia Losavio

- Le politiche del 2012 in materia di attività produttive

di Gabriella Saputelli

L'ambiente nell'attuazione regionale: le Regioni a confronto

di Paolo Colasante e Emma A. Imperato

L'energia

di Jacopo di Gesù

Regioni e domanda di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico: risposte o politiche imitative?

di Chiara Cavallaro e Lucio Morettini

Le Regioni e la *governance* nazionale

- Le Regioni in conferenza

di Raffaele Morelli

- Le Regioni e gli enti locali

di Alessandro Gentilini

Le Regioni italiane e le politiche dell'Unione europea

di Antonino Iacoviello

Le Regioni nella giurisprudenza

- La giurisprudenza costituzionale

di Alessandro Gentilini e Nicola Viceconte

- La giurisprudenza amministrativa

di Gianpaolo Fontana

I principali temi di riforma di interesse regionale al centro del dibattito nel 2012

di Claudia Sperandii

La produzione normativa delle Regioni

a cura di AIDA GIULIA ARABIA

Ricercatrice in Diritto pubblico dell'Issirfa-Cnr

La produzione legislativa

Le leggi delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome) aumentano di 156 unità, passando dalle 634 leggi del 2011 alle 790 del 2012. La tendenza è, quindi, all'incremento non più alla riduzione (o stabilizzazione) già messa in luce nel Rapporto precedente. Tra i fattori: l'adeguamento della legislazione regionale alla legislazione statale sulla crisi (ad esempio, il contenimento dei costi della politica) e l'aumento di azioni a sostegno della persona e della comunità sempre in risposta alla crisi economica ed occupazionale.

Le leggi regionali per tipologia normativa

La tipologia prevalente risulta essere quella che raggruppa le leggi di manutenzione con il 38,4 % (nel 2011 le leggi appartenenti a tale tipologia erano il 41,5% del totale). Si registra, dunque, un decremento di 3 punti percentuali.

Per quanto riguarda le altre categorie normative, il numero degli interventi legislativi è decisamente inferiore (anche se alcune registrano un aumento significativo rispetto al 2011). Nell'ordine: il 31,8% del totale riguarda interventi di settore (nel 2011 era il 26,3%), il 15,8% concerne leggi di bilancio, il 5,9% è costituito da leggi in materie istituzionali (nel 2011 era il 7,7%), il 5,3% è relativo a leggi provvedimento, il 2,3% è

formato dalla categoria di leggi plurisettoriali e lo 0,5% rientra nella categoria della semplificazione normativa.

Il medesimo ordine di priorità tra categorie, con percentuali leggermente diverse, si registrava anche nel 2011.

Tra le leggi settoriali diminuiscono quelle che possono qualificarsi come normative di riforma e/o di riordino di intere materie o di interi campi di attività, passando dal 10,6% del 2011 al 4,4 % del 2012.

La distribuzione delle leggi per macrosettori e per materie

Il primo macrosettore di intervento regionale è, nel 2012, quello dei “servizi alla persona e alla comunità”, con il 22,5% di leggi prodotte (nel 2011 era il 21,35%). Seguono, poi, le leggi della “finanza regionale” (20,1%), dell’“ordinamento istituzionale”(19,9%), dello “sviluppo economico e attività produttive” (17,6%), del “territorio, ambiente e infrastrutture” (16,7%) e del “multisetore” (3,2%). Nel 2011, invece, il maggior numero delle leggi ricadeva nell’“ordinamento istituzionale”, con il 23,7% di leggi prodotte. Seguivano, poi, le leggi dei “servizi alla persona e alla comunità” (21,3%), della “finanza regionale” (20,8%), dello “sviluppo economico e attività produttive” (16,2%), del “territorio, ambiente e infrastrutture” (14,7%) e del “multisetore” (3,3%).

All’interno dei macrosettori non sembrano verificarsi mutamenti significativi nella distribuzione delle leggi tra le materie, rispetto a quanto rilevato, nel Rapporto dello scorso anno e in precedenti analisi.

Nel 2012, nel macrosettore “ordinamento istituzionale” il maggior numero di leggi appartiene alla voce “organi della Regione”. Nel macrosettore “sviluppo economico e attività produttive” prevalgono le leggi nel campo che può definirsi dello sviluppo rurale (agricoltura e caccia e pesca), seguito dal “commercio, fiere e mercati” e dal “turismo”. Sempre molto limitato è, invece, il numero di leggi negli altri campi materiali (fra tutti, artigianato e industria). Nel macrosettore “territorio, ambiente e infrastrutture”, il maggior numero di leggi si registra nella materia “territorio e urbanistica” seguita dalla “protezione della natura e dell’ambiente” (con un ribaltamento dell’ordine rispetto al 2011). Nel macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, si può constatare, ancora una volta la prevalenza della materia “tutela della salute” seguita dai “servizi sociali”.

L’esercizio della potestà legislativa residuale

Su 615 interventi legislativi delle Regioni ordinarie, 190, pari al 30,9% del totale delle leggi, sono di potestà residuale (335, pari al 57,7% del totale, sono di potestà concorrente e 70, pari all’11,4 % del totale, sono di potestà legislativa mista). Si ha un decremento di 7 punti percentuali rispetto alla rilevazione del 2011 quando si avevano in totale 183 leggi di potestà residuale (38,0%), 273 – pari al 56,6% – di potestà concorrente e 26 – pari al 5,4% – di potestà legislativa mista). La diminuzione della sfera della residualità deve essere letta alla luce dell’aumento della potestà mista (potestà concorrente e residuale esercitata congiuntamente).

La produzione regolamentare

I regolamenti delle Regioni (ordinarie, speciali e Province autonome) aumentano di 72 unità, passando dai 417 regolamenti del 2011 ai 489 del 2012.

Analizzando l'incidenza dei regolamenti sul totale della produzione normativa (data dal totale delle leggi e dal totale dei regolamenti) si nota come il ricorso consistente alla fonte secondaria – soprattutto nel caso delle Regioni speciali e Province autonome – è inversamente proporzionale all'utilizzo della fonte legislativa. È esattamente vero il contrario nelle Regioni ordinarie dove la produzione regolamentare risulta di molto inferiore a quella delle leggi. Infatti, nelle specialità, a fronte di 175 leggi (erano 152 nel 2011), risultano emanati 334 regolamenti (erano 288 nel 2011). Una situazione opposta si verifica, invece, nelle Regioni ordinarie che emanano, 615 leggi (erano 482 nel 2011) e 155 regolamenti (erano 129 nel 2011).

Considerando le Regioni nel loro insieme, la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa è pari al 38,2 % (nel 2011 era del 39,7%). E' pari, invece, al 65,6% nelle specialità (nel 2011 era del 65,5%) e al 20,1% nelle Regioni ordinarie (nel 2011 era del 21,1%).

I regolamenti per organo competente

Con la legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha modificato l'art. 121 della Costituzione, e dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003, la scelta sulla titolarità della potestà regolamentare, al Consiglio o alla Giunta (o a entrambi gli organi), è rimessa agli Statuti regionali.

Dei 489 regolamenti emanati nel 2012, 482 – pari al 98,6% – risultano emanati dagli Esecutivi (nel 2011 erano il 98,3%) e solo 7 – pari all'1,4% (nel 2011 erano l'1,7%) – sono emanati dalle Assemblee legislative.

La distribuzione dei regolamenti per macrosettori e per materie

Il maggior numero di regolamenti, 33,3%, ricade nel macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità”. Seguono, poi, i regolamenti dello “sviluppo economico” (29,4%), del “territorio, ambiente e infrastrutture” (17,4%), dell’“ordinamento istituzionale” (17,2%), della “finanza regionale” (2,5%) e del “multisetore” (0,2%). Nel 2011, invece, il maggior numero di regolamenti era classificato nello “sviluppo economico e attività produttive” (32,6%), seguiti da quelli afferenti ai “servizi alla persona e alla comunità” (31,9%), al “territorio, ambiente e infrastrutture” (19,4%), all’“ordinamento istituzionale” (13,4%), alla “finanza regionale” (1,9%) e al “multisetore” (0,7%).

Per quanto riguarda, invece, gli ambiti materiali, in continuità con quanto indicato nel Rapporto dello scorso anno e come messo in luce per le leggi, le Regioni seguitano a privilegiare, all'interno dei macrosettori, in modo significativo materie “tradizionalmente” regionali (come, ad esempio, il personale, lo sviluppo rurale e i servizi sociali), mentre stenta a svilupparsi una politica legislativa in altri settori di competenza regionale (residuale o concorrente), quali, ad esempio, l'industria, l'artigianato, la ricerca scientifica, le comunicazioni, la previdenza.

I regolamenti per tipologia e per contenuto

Quanto alle tipologie, per lo più si tratta di regolamenti nuovi (289 su 489 nel 2012 e 267 su 417 nel 2011). Molto significativo è anche il dato dei regolamenti di manutenzione (40,9%: 45,8% nelle Regioni ordinarie e 38,6% nelle specialità). Nel

2011, invece, il dato era pari al 36,0% (37,2% nelle Regioni ordinarie e 35,4% nelle specialità).

Accanto a questi regolamenti, di dimensioni ridotte, non mancano regolamenti attuativi di testi unici e di leggi di riordino settoriale di materie o submaterie. I regolamenti sono spesso attuativi di disposizioni contenute nelle leggi finanziarie, mentre poco significativi – ad eccezione di alcune Regioni – sono quelli attuativi di fonti comunitarie e statali.

Il federalismo delle entrate nelle Regioni italiane in bilico tra autonomia e risanamento finanziario

a cura di ANDREA FILIPPETTI

Ricercatore in Scienze economiche dell'Issirfa-Cnr

Tra i principali obiettivi della legge n. 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale vi sono, oltre all'autonomia di spesa, il decentramento tributario e l'autonomia tributaria. Uno dei nodi dell'attuale impostazione del federalismo fiscale risiede nello squilibrio da spese ed entrate. Nell'attuale assetto delle entrate si riscontrano due problemi: *i.* I trasferimenti continuano ad avere un ruolo predominante rispetto ai tributi locali; *ii.* Tale assetto ha privilegiato il ricorso all'istituto delle compartecipazioni a forme di prelievo statale (invisibili al cittadino) preferendolo a un rafforzamento del meccanismo delle addizionali.

Parallelamente all'aumento della spesa corrente, nello stesso periodo le imposte dirette e indirette delle amministrazioni locali aumenta da 17.980 milioni di euro nel 1992, per arrivare a 108.448 milioni nel 2012. Nel 2012 il totale delle imposte dirette e indirette delle amministrazioni locali ammonta a metà della spesa *corrente*. La differenza tra entrate proprie delle Regioni e spesa dà luogo al c.d. *squilibrio verticale* che è stato già identificato come uno dei problemi dell'attuazione del federalismo fiscale in Italia.

Il quadro complessivo che emerge dall'analisi è quello di una certa differenziazione tra le Regioni in termini di aliquote dell'addizionale Irpef e Irap. Per quanto concerne l'addizionale Irpef, si riscontra una certa variabilità nella progressività delle aliquote che incidono in modo differenziato sulla redistribuzione del reddito. Così ad esempio un cittadino che percepisce redditi inferiori ai 15.000 euro è esentato dall'addizionale Irpef nella Provincia Autonoma di Bolzano, versa un'aliquota pari all'1,25% in Basilicata, e un'aliquota oltre il 2% in Calabria, Molise, e Campania.

Differenze di rilievo emergono anche nel caso dell'Irap, con aliquote ordinarie che vanno dal 3% nella Provincia Autonoma di Bolzano e il 3,45% nella Provincia Autonoma di Trento, a quasi il 5% in Calabria, Molise, e Campania.

In termini di pressione fiscale emergono differenze assai marcate tra le Regioni, con valori inferiori al 2,5% per la Provincia di Bolzano e la Valle d'Aosta, fino a valori pari a oltre il 4% per la Campania, e al 4,7% per il Lazio. L'aumento della pressione fiscale, soprattutto nelle Regioni del meridione, sembra essere legato ai piani di rientro sanitari.

In termini generali di pressione fiscale le Regioni più virtuose sono le due Province autonome di Bolzano e Trento, insieme a Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia. Tra le Regioni del Sud la più virtuosa è la Basilicata. Tra le Regioni meno virtuose troviamo quelle con i maggiori deficit sanitari, Calabria, Campania, Lazio, Molise e Liguria.

In linea di principio, le differenze emerse nelle aliquote e nel gettito dei principali tributi propri regionali possono rappresentare un segnale coerente con un sistema di governo decentrato, in cui le Regioni giocano un ruolo primario nel disegnare le politiche a

livello regionale sia in termini redistributivi per i redditi personali, sia in termini di incentivi settoriali per il settore produttivo.

Tali diversità sembrano dipendere invece da due fattori, il primo strutturale e il secondo contingente. Il primo fa riferimento a differenze, oramai consolidate tra le Regioni del Nord, e quelle del centro e soprattutto del Sud, nell'efficienza dei governi e delle istituzioni locali. Questo problema influenza anche il fattore contingente, ossia i problemi di bilancio. Le differenze nella pressione fiscale tra le Regioni, lungi dall'essere il risultato desiderabile di un sistema decentrato, rispecchia, con il rischio di rafforzare, il dualismo Nord-Sud che permane in Italia e che l'attuale crisi ha contribuito ad acuire.

Se il legislatore intende perseguire il disegno di un sistema decentrato, ad un *incremento dei tributi propri* delle Regioni si dovrebbe accompagnare un progressivo *distacco dal peso eccessivo del settore sanitario*.

L'assetto istituzionale e l'amministrazione regionale

a cura di MICHELA MICHETTI

Ricercatrice in Diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Teramo

L'assetto istituzionale ed amministrativo delle Regioni che emerge dall'analisi dei dati relativi al 2012 appare significativamente condizionato dalla particolare e sfavorevole congiuntura economica. L'osservazione degli indicatori considerati mette in luce, infatti, la tendenza regionale ad adeguarsi alle austere misure dell'emergenza finanziaria. Il segno di questo orientamento si riscontra già sul piano delle modifiche statutarie tutte volte al contenimento dei costi della politica, attraverso la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori. Ma la stessa tendenza appare anche sul versante della produzione normativa di carattere istituzionale, improntata proprio alla ridefinizione dell'assetto istituzionale; nonché della legislazione in materia di amministrazione ed organizzazione ispirata, perlopiù, a logiche di riassetto e di riordino, al fine di contenere quanto più possibile diseconomie e inefficienze. Orientamento questo comune anche alle Regioni speciali.

Il dato certamente va letto come un segnale positivo e di risposta delle Regioni rispetto alle esigenze statali, nonostante la legislazione della crisi abbia invertito se non sovvertito la logica autonomistica attraverso un'opera di progressivo e graduale riaccostamento delle funzioni.

Approvazione Statuti regionali

- Tutte le Regioni, con l'eccezione della Basilicata, hanno approvato il loro statuto. Il Molise ne attende la promulgazione, al momento sospesa.

Emendamenti e proposte di modifica degli Statuti ordinari

- Oltre il 60% delle Regioni hanno avviato procedimenti di revisione dello Statuto, definendo i relativi *iter* di discussione e approvazione. Gran parte delle modifiche hanno riguardato la riduzione della composizione degli organi regionali. Altre Regioni come Liguria, Lombardia e Umbria hanno avanzato diverse proposte di modifica.

Attuazione e proposte di leggi attuative degli Statuti ordinari

- Nel 2012 si segnala una flessione della produzione normativa di attuazione. Infatti, il dato quantitativo della legislazione regionale di attuazione statutaria (regolamento interno consiliare, CAL, previsione dell'organo di garanzia, legge elettorale ecc.) non è particolarmente rilevante, in quanto non vi sono stati interventi significativi rispetto al dato del biennio 2010-2011. Con riguardo ai Regolamenti interni, il 40% delle Regioni ordinarie ha apportato modifiche (Abruzzo, Calabria, Lazio, Piemonte, Puglia, Umbria). La Campania si è dotata di un nuovo Regolamento consiliare. In altre Regioni sono state avanzate proposte di modifica. In materia di legge elettorale, Abruzzo, Lombardia e Veneto si sono dotate di una nuova disciplina. In Abruzzo e in Calabria si è avuta l'effettiva costituzione del CAL. In generale, poi, l'attuazione degli Statuti ha seguito un andamento abbastanza eterogeneo. La Liguria, seguita dall'Abruzzo, si è senz'altro dimostrata la più attiva nel processo di attuazione statutario. In altre Regioni sono state avanzate proposte di legge. Si segnala la Toscana in cui sono stati istituiti tre gruppi di lavoro competenti in materia di legge elettorale statuto e regolamento consiliare.

Revisione, attuazione e proposte di leggi attuative degli Statuti speciali

- Nel caso delle Regioni speciali bisogna considerare i processi di revisione statutaria, secondo le procedure della legge costituzionale n. 2/2001, e la legislazione regionale di attuazione.
- Sul primo versante sono in atto proposte di modifica della Carta statutaria in Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Provincia autonoma di Bolzano. In Sicilia pende il dl n. 162 di modifica dell'art. 36 dello Statuto. Nelle altre Regioni non risulta alcuna modifica statutaria.
- Quanto all'attuazione dei contenuti statutari solo la Sardegna e la Provincia di Bolzano hanno modificato i rispettivi Regolamenti interni. Altri interventi attuativi sono stati settoriali e specifici. Esempio: trasferimento Castello di Udine; Sportello unico per l'immigrazione; sanità penitenziaria (Friuli Venezia Giulia); accesso negli uffici statali (Bolzano). In Sardegna e in Sicilia sono state avanzate proposte di norme attuative.

Rapporti tra organi regionali

- I dati relativi alla presenza dei componenti della Giunta regionale ai lavori consiliari denotano un'attiva partecipazione. In quasi tutte le Regioni almeno un assessore ha preso parte ai lavori del Consiglio. In particolare, Campania, Calabria, Valle d'Aosta, Veneto, Sardegna, Trento e Bolzano fanno registrare il 100% di partecipazione.
- I dati relativi alla presenza dei Presidenti di Regione ai lavori consiliari mostrano un livello di partecipazione non omogeneo. Le Regioni in cui vi è stata la più alta partecipazione dei Presidenti sono Basilicata e Calabria il cui rapporto percentuale rispetto alle sedute svolte è pari al 100%. Nelle altre Regioni tale partecipazione si attesta intorno a percentuali più basse come Campania (15%), Piemonte (27%), Veneto (12%).
- Per ciò che attiene ai pareri consiliari su atti della Giunta, il dato risulta molto eterogeneo. Nel corso del 2012 su 155 regolamenti di Giunta adottati sono stati resi 100 pareri consiliari. Solo in alcune Regioni l'adozione dell'atto regolamentare è stato sempre seguito da attività consultiva (Puglia 38/38, Liguria 6/6; Toscana 22/22, Umbria 16/16). In altre essa non è stata affatto esercitata (Abruzzo,

Basilicata, Lazio). Rispetto al 2011 tale attività ha subito un lieve incremento. Più sostenuta appare la partecipazione del Consiglio alla formazione di atti non regolamentari. Il dato è pressoché analogo nelle Regioni speciali. Complessivamente risultano adottati 277 pareri per le Regioni ordinarie. Tra queste la più prolifica è stata il Veneto con 137 pareri adottati. Nelle Regioni speciali risultano adottati 133 pareri e la Sardegna è la Regione in cui l'attività consultiva è stata maggiormente esercitata con 52 pareri.

- In relazione agli atti di controllo del Consiglio sulla Giunta, il dato conferma un'attività piuttosto copiosa. Il rapporto percentuale tra atti presentati e atti definiti si attesta intorno al 64,5% di poco inferiore al dato relativo al 2011 (67%). Le Regioni in cui si rileva il maggior numero di atti ispettivi sottoposti alla Giunta sono Toscana (552); Piemonte (541); Lazio (573); Liguria (601). Tra le Regioni speciali la Provincia di Trento ha presentato 1.644 atti di controllo con una percentuale di riscontro pari all'87,2%. Le Regioni in cui si riscontra la percentuale più bassa di definizione degli atti si annoverano: Sicilia (16,8%); Lazio (17,6%); Molise (20,5%).
- In relazione agli atti di indirizzo del Consiglio sulla Giunta risultano presentati 3.645 a fronte dei 3.708 dell'anno precedente. In termini assoluti gli atti definiti sono 2.297 pari al 63% di quelli presentati. I Consigli regionali più attivi sono stati: Lazio (384); Toscana (361); Lombardia (344); Piemonte (340). La Basilicata è l'unica Regione in cui tutti gli atti presentati sono stati discussi e definiti con una percentuale di successo pari al 100%. Anche Toscana (95,8%) e Lombardia (77,6%) presentano un rapporto percentuale molto alto.
- Nel 2012 l'attività amministrativa regionale ha subito un lieve decremento rispetto al 2011. Il numero complessivo degli atti amministrativi adottati è pari a 1.850 di cui 1.775 nelle Regioni ordinarie. Le Regioni più prolifiche sono state: Veneto (507); Campania (301); Abruzzo (271). Le meno prolifiche: Marche ed Umbria rispettivamente con 18 e 24 atti adottati. Tra le autonomie speciali si distingue la Valle d'Aosta per aver adottato 47 atti amministrativi su un totale di 75. Anche nel 2012 si riscontra che attività amministrativa è maggiore dell'attività legislativa (1.850/790).

Amministrazione e organizzazione regionale

- Il primo profilo riguarda la legislazione regionale in materia di Autonomie locali riguardo agli ambiti territoriali ottimali, Comunità montane, esercizio associato di funzioni e leggi regionali di conferimento di funzioni amministrative, per le quali in genere si registra un processo di devoluzione di poteri amministrativi alle autonomie locali, caratterizzato da interventi regionali di conferimento di compiti, di riordino e di riassetto. Nel 2012 appare in aumento la tendenza all'esercizio associato di funzioni. In particolare si segnalano gli interventi delle Regioni Veneto, Marche e Calabria.
- Con riguardo agli Enti strumentali della Regione si registra una diffusa tendenza regionale alla razionalizzazione degli stessi tramite interventi di riassetto e riordino, piuttosto che attraverso interventi di soppressione. Tra questi ultimi si segnala la legge regionale Abruzzo e Umbria di soppressione dell'APTR; quella ligure di soppressione del Centro regionale per la ricerca e l'innovazione e quella pugliese di soppressione del Comitato urbanistico regionale. Inoltre, si registrano diversi interventi regionali volti alla creazione di nuovi enti come quello della Calabria che

ha istituito l'Azienda Calabria Verde; delle Marche che ha istituito ERAP-Marche; del Molise che ha creato l'Agenzia regionale di protezione civile, della Toscana che ha creato la Commissione regionale per il paesaggio e l'Autorità portuale regionale.

- Nel caso dell'amministrazione e organizzazione delle Regioni speciali si segnalano gli interventi del legislatore sardo, friulano, valdostano e trentino orientati tutti al riordino dell'autonomia locale.

Intese regionali interterritoriali

Nel corso del 2012 si rileva un dinamismo particolare riguardo la stipula delle intese. Le Regioni che hanno ratificato intese ai sensi dell'art. 117 comma 8 Cost., sono Campania-Calabria; Lombardia-Piemonte; Friuli Venezia Giulia, Veneto. Le Regioni che hanno stipulato intese ai sensi dell'art. 117, comma 9, Cost. sono Abruzzo/Repubblica d'Angola; Toscana/Prefettura di Kyoto; Emilia-Romagna/Repubblica di Albania. Versa, invece, in una situazione di stallo l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

La sanità e la tutela della salute

a cura di STEFANIA GABRIELE

Dirigente di ricerca in Economia pubblica dell'Issirfa-Cnr

Anche nel 2012 le politiche sanitarie sono state caratterizzate dall'obiettivo prioritario del contenimento della spesa, con l'Italia sotto procedura di disavanzo eccessivo dal 2009. L'attenzione è stata poi spostata sugli aspetti di riorganizzazione del sistema, principalmente attraverso due discussi interventi: il cosiddetto "decreto Balduzzi" e l'applicazione del Dlgs n. 68/2011 sui costi e i fabbisogni standard (sulla scarsa rilevanza pratica di questi standard ai fini della ripartizione delle risorse si veda il rapporto dello scorso anno).

La sfida più importante che il servizio sanitario nazionale (SSN) ha di fronte sembra oggi essere rappresentata dal rafforzamento dell'assistenza territoriale, destinata a sostituire l'ospedaliera in molte occasioni, ma le armi a disposizione appaiono spuntate, visto che non sono state investite nuove risorse, i risparmi della *spending review* essendo destinati a riduzione del deficit pubblico.

I tagli hanno già in parte inciso sull'andamento della spesa, che peraltro era stato posto sotto controllo dalla metà degli anni 2000 grazie al meccanismo dei piani di rientro. Se la responsabilizzazione finanziaria ha fatto grandi passi avanti, la garanzia dei LEA ancora non è piena in molte Regioni (in genere proprio quelle in piano di rientro). I laboratori regionali sono stati molto attivi nel 2012, ma il processo di razionalizzazione e riordino è ancora lento, soprattutto in alcune Regioni.

Rinfocolato dallo stress finanziario il dibattito si è fatto più acceso, e sono state espresse tentazioni di abbandono del sistema universalistico, suggestioni sul possibile ruolo delle assicurazioni private, ipotesi di ulteriore accrescimento delle partecipazioni, cui è stata contrapposta l'evidenza della minore dispendiosità dei sistemi pubblici e della loro maggiore capacità di provvedere alla salute di tutti i cittadini. A difesa del SSN e del suo universalismo troviamo schierate le Regioni. Peraltro è ormai opinione diffusa in letteratura che in fasi di *retrenchment* del *welfare* i governi subnazionali possano svolgere il ruolo di argini allo smantellamento dei sistemi sociali e sanitari.

La politica sanitaria centrale tra manovre di bilancio e innovazione istituzionale

- Nel 2012 è stata avviata la cosiddetta *spending review*: da un lato è stato istituito il Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica ed è stata introdotta la figura del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, dall'altro sono stati adottati provvedimenti volti alla razionalizzazione della spesa sanitaria, che prevedono la riduzione dei posti letto, il ridimensionamento degli esborsi per acquisti di beni, servizi e prestazioni, la revisione della regolazione del settore farmaceutico e la prosecuzione delle misure di contenimento della spesa per il personale. Le manovre, ampie e articolate, hanno disposto sia tagli lineari, sia innovazioni procedurali e per il miglioramento dell'efficienza.
- Quanto al decreto n. 158/2012 (decreto Balduzzi), l'intervento più atteso era forse quello rivolto ad attuare la continuità dell'assistenza di base nelle 24 ore. La riorganizzazione dell'assistenza primaria da parte delle Regioni dovrebbe essere messa in atto attraverso le convenzioni con i medici. In mancanza di risorse investite per favorire un maggiore impegno di questi ultimi nell'assistenza territoriale, il provvedimento è stato facile bersaglio di una critica di velleitarismo e scarso potenziale innovativo. Non bisogna infatti dimenticare che già il Dlgs n. 502/92 prevedeva l'obiettivo di garantire la continuità assistenziale "per l'intero arco della giornata e per tutti i giorni della settimana".
- La delibera intorno ai criteri per l'individuazione delle Regioni *benchmark*, cioè quelle di riferimento sui costi e fabbisogni standard, prevede quattro criteri per la scelta delle Regioni eleggibili: la garanzia dell'erogazione dei LEA; quella dell'equilibrio economico-finanziario; il fatto di non essere assoggettate a piano di rientro; la valutazione positiva da parte del Tavolo di verifica degli adempimenti regionali.

I piani di rientro e il governo della spesa sanitaria da parte delle Regioni.

- Le Regioni con piano di rientro hanno dovuto moltiplicare i propri sforzi di razionalizzazione della spesa, alcune attraverso l'azione dei Commissari *ad acta* (sulle cui funzioni in qualche caso si è creato un contenzioso costituzionale); anche le altre Regioni si sono cimentate con l'applicazione del Dlgs n. 118/2011 sull'armonizzazione dei bilanci e degli schemi contabili e con il DI n. 95/2012 e le altre manovre di correzione della spesa; molte Regioni hanno affrontato una generale riorganizzazione e riordino del sistema, anche nel settore socio-sanitario.
- Il monitoraggio delle Regioni in piano di rientro dello scorso aprile ha evidenziato criticità con riguardo alla rete ospedaliera e territoriale, al riassetto delle reti assistenziali, ai rapporti con gli erogatori privati (in particolare sull'accreditamento), al personale. Inoltre sono stati chiesti chiarimenti sull'applicazione del DI n. 95/2012, sono state avanzate raccomandazioni sulla riduzione dei tempi di pagamento, è stata stigmatizzata l'approvazione da parte di alcuni Consigli regionali di provvedimenti in contrasto con il piano di rientro e con i poteri commissariali, le criticità sulla certificazione dei debiti, la presenza di carte contabili non regolarizzate e di spettanze trattenute dal bilancio regionale e non trasferite al SSR.
- La Corte dei conti ha sottolineato che le misure di blocco del *turn over* nelle Regioni in piano di rientro possono mettere a rischio la garanzia dei livelli di

assistenza, soprattutto quando i piani vengono seguiti da programmi operativi e l'emergenza diventa una condizione duratura.

I risultati economico-finanziari

- La spesa sanitaria corrente si è lievemente ridotta in valore assoluto nel 2012 ed è rimasta stabile in rapporto al PIL (7%). La spesa è aumentata (con tassi di crescita tra l'1 e il 2%) in Friuli Venezia Giulia, Abruzzo e Sardegna e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, mentre è calata in Liguria (3,2%), Basilicata (2,3%), Piemonte, Toscana, Marche, Molise, Campania, Puglia (circa un punto), per rimanere abbastanza stabile nelle altre Regioni.
- La spesa farmaceutica convenzionata è diminuita quasi del 9%, quella di personale dell'1,4%, le prestazioni da privato, compresa la medicina convenzionata, sono state sostanzialmente stazionarie e gli acquisti di beni e servizi, soprattutto farmaci, hanno avuto un moderato aumento.
- Il disavanzo si è ridotto di più di 500 milioni (-20%), collocandosi a meno di 2,2 miliardi. La riduzione è stata prodotta per più di tre quarti dalle Regioni con piano di rientro (30% dal Piemonte, 20% dal Veneto e 20% dal Lazio); si è invece verificato un aumento nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome.
- In rapporto al finanziamento effettivo il disavanzo è passato dal 6,5% del 2006 al 2% nel 2012. Il tasso di crescita della spesa, pari al 5,8% medio annuo nel periodo 2002-2006, risulta più che dimezzato nel 2006-2010 (e lievemente negativo nell'ultimo triennio).
- Secondo la Ragioneria Generale dello Stato dalla seconda metà degli anni 2000 si è verificato un cambiamento di paradigma, con la responsabilizzazione finanziaria delle Regioni, grazie all'operare dei piani di rientro; la Corte dei Conti, pur confermando il miglioramento, evidenzia tuttavia il permanere di alcune criticità (carenze nella garanzia dei livelli di assistenza, residui squilibri finanziari, debiti verso i fornitori).

La garanzia dei livelli essenziali di assistenza e le prestazioni aggiuntive

- Il Piemonte e le Regioni senza piano di rientro sono state adempienti rispetto al mantenimento dell'erogazione dei LEA nel 2011, ultimo anno disponibile, mentre per sette Regioni si è rinviato al piano di rientro e tre di queste (Calabria, Campania e Puglia) sono state giudicate in posizione "critica". Si rilevano alcuni indicatori non buoni anche nelle Regioni a statuto speciale senza piano di rientro e nelle Province autonome.
- La Liguria, sia pure adempiente, si è impegnata per il 2012 a verificare il miglioramento degli indicatori su vaccini e *screening*. Le Regioni non completamente adempienti sono state rinviate agli obiettivi stabiliti dal piano di rientro per quanto riguarda l'assistenza residenziale (tutte le sette Regioni), farmaceutica (Puglia) e l'appropriatezza dell'assistenza ospedaliera (tutte); sono stati rinvenuti problemi anche con riguardo alla prevenzione (tutte), e in particolare alle vaccinazioni (Lazio, Abruzzo, Calabria, Molise, Sicilia), agli *screening* (Abruzzo, Calabria, Lazio, Puglia, Sicilia) e alla prevenzione veterinaria (Abruzzo, Calabria).
- Sospinte forse anche dalla pressione derivante dal monitoraggio dei LEA, le Regioni sono state piuttosto attive nel campo della tutela della salute (soprattutto nella prevenzione e controllo, nei servizi socio-sanitari e più in generale nella

programmazione generale e riordino), in uno sforzo di adattamento e riorganizzazione delle strutture e delle reti assistenziali, di cui solo col tempo potrà essere valutata l'adeguatezza a migliorare effettivamente l'efficienza e l'appropriatezza.

- Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto forniscono livelli aggiuntivi di assistenza e sono adempienti ai Tavoli di verifica su questo aspetto. Campania e Molise hanno dichiarato di non fornire prestazioni extra LEA. Lazio, Abruzzo e Calabria sono state indicate inadempienti; Piemonte e Sicilia sono adempienti "con impegno". Valle d'Aosta, Trento e Bolzano (che non partecipano ai Tavoli) forniscono prestazioni aggiuntive, mentre non si dispone di informazioni relativamente a Friuli Venezia Giulia e Sardegna.

Le politiche dell'inclusione

a cura di GIULIA MARIA NAPOLITANO *Ricercatrice in Scienze giuridiche dell'Issirfa-Cnr*
e LAURA RONCHETTI *Ricercatrice in Diritto pubblico dell'Issirfa-Cnr*

Le politiche socio-assistenziali delle Regioni: il 2012 un anno di lotta per la sopravvivenza

Quadro d'insieme sulle politiche socio-assistenziali delle Regioni

La produzione normativa in quest'area risente, forse più degli anni precedenti, della forte crisi economica che pervade ormai le politiche e le scelte delle Regioni. Queste appaiono sempre più strette tra l'aumento della domanda, la volontà di continuare a garantire un servizio di assistenza adeguato, la necessità di mantenere in equilibrio i bilanci e la drastica riduzione ed incertezza dei finanziamenti statali, che peraltro rendono loro difficilissimo poter fare una reale programmazione. Oltre alla crisi economica pesano sulla produzione normativa regionale gli "inadempimenti" dello Stato come la mancata revisione dell'ISEE e la ormai cronica assenza dei livelli essenziali delle prestazioni (LIVEAS). In questo caso, l'elemento che accomuna molti interventi regionali, è il carattere di transitorietà, dovuto alla consapevolezza che la Regione sta esercitando una competenza che non le è propria, in attesa che lo Stato centrale adempia i suoi compiti. Questa lacuna rappresenta un aspetto particolarmente spinoso per i legislatori regionali in quanto incide non solo sulla tipologia delle prestazioni da far rientrare nel LIVEAS, ma anche sulle modalità e soprattutto sull'entità della compartecipazione al costo della prestazione che viene richiesto agli utenti.

A fronte di questa complessa situazione la legislazione in materia socio assistenziale, nel 2012, costituisce circa il 10% della produzione legislativa regionale. Le Regioni hanno concentrato prevalentemente le loro azioni su quattro ambiti: aspetti organizzativi del sistema regionale di assistenza (10% della legislazione di settore, regolamenti il 17%, gli atti amministrativi il 19% dell'attività amministrativa censita), le politiche di sostegno alla famiglia (12% della legislazione, il 21% dei regolamenti ed 15% degli atti

amministrativi censiti), le politiche verso disabili, anziani e soggetti non autosufficienti (16% della produzione legislativa, il 24% dei regolamenti ed il 14% della produzione amministrativa) e il coinvolgimento del Terzo settore (13% della legislazione sociale regionale, il 3% dei regolamenti e 10% della produzione amministrativa). Rispetto agli anni precedenti sostanzialmente gli ambiti di interesse rimangono i medesimi ma cambiano sensibilmente i contenuti, cessa la spinta alla crescita e tutte le politiche sembrano orientate a garantire la sopravvivenza dell'esistente ricorrendo ad una estrema varietà di strategie. Le Regioni, cercano soluzioni per mantenere il sistema in equilibrio sui livelli pregressi, con la conseguente rinuncia ad interventi di "ampliamento" dell'offerta, anche facendo scelte di tipo selettivo; lavorano sulla tipologia e qualità dei servizi, più che sulla numerosità, sulle modalità organizzative, riducono o unificano organismi e figure istituzionali, rivedono le modalità di partecipazione dell'utenza al costo dei servizi, creano fondi unici per sociale e sanitario, riconsiderano l'integrazione tra i due ambiti, in un'ottica di razionalizzazione ed economia delle risorse disponibili. Una particolare attenzione è rivolta alle famiglie, per evitare che si inneschi un pericoloso effetto di trascinarsi verso il basso del livello di vita. Gli interventi si diversificano a seconda delle Regioni dove sono assunti e si amplia il coinvolgimento del Terzo settore, al quale le Regioni non chiedono più una mera gestione dei servizi, ma una condivisione di scelte ed obiettivi della programmazione attraverso anche una ridefinizione delle modalità organizzative e di finanziamento.

Organizzazione e gestione del sistema di assistenza regionale

Gran parte delle leggi di questo gruppo sono di manutenzione ma sono comunque tutte finalizzate ad una razionalizzazione dell'organizzazione, che si modula diversamente nelle Regioni. Il comune denominatore è la riduzione dei costi, che al contempo garantisca il mantenimento del livello ritenuto "essenziale" dalla Regione, che varia, anch'esso, a seconda della singola realtà regionale. L'altro elemento ricorrente è un intervento sulla quota di compartecipazione dell'utente ai costi delle prestazioni. Sembra quasi realizzarsi una sorta di operazione di spostamento sugli utenti di parte del costo del sistema, sebbene in via transitoria, in attesa che venga definito, a livello nazionale, ciò che deve ritenersi essenziale e ciò che non lo è. Questa operazione più o meno evidente è talvolta compensata da interventi volti a tutelare le fasce più deboli che modificano di fatto il sistema dell'ISEE.

Questa operazione di semplificazione e di riorganizzazione è in gran parte dovuta anche a disposizioni nazionali, come il DL n. 95/2012 (*spending review*), che interviene sulle funzioni fondamentali. Anche sulla base di questo *imput* alcune Regioni – Veneto, Emilia Romagna, Piemonte e Toscana – nel corso dell'anno, hanno emanato una legge relativa all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, prevedendo forme di incentivazione e contributi specialmente nel caso di fusioni con inevitabili riflessi sul sistema di assistenza gestito dagli enti locali. La P.a. di Trento ha trasferito ai Comuni, con l'obbligo di esercizio associato, mediante un organismo denominato Comunità, le funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza pubblica, compresi i servizi socio-assistenziali, nonché il volontariato sociale per i servizi da gestire in forma associata.

Altre Regioni hanno rivisto l'impianto organizzativo del sistema di assistenza. Il Molise, per esempio, ha assegnato risorse agli Ambiti sociali regionali prioritariamente finalizzate per interventi in favore delle persone anziane e disabili; le Marche hanno potenziato il ruolo degli ambiti territoriali (ATS), trasferendo loro direttamente le

funzioni e le risorse e, più in particolare agli enti capofila dei vari Ambiti, demandando ai rispettivi Comitati dei sindaci ampia autonomia decisionale circa le modalità di utilizzo; il Piemonte ha previsto una forte integrazione socio-sanitaria nelle aree della disabilità, non autosufficienze, salute mentale, dipendenze, dove è maggiore il coinvolgimento del terzo settore, favorendola con un incremento delle prestazioni erogate e l'introduzione di un vincolo di destinazione delle risorse e la costituzione Fondo regionale per le non autosufficienze, in cui confluiscono risorse del fondo sanitario regionale, parte del Fondo sanitario regionale, risorse regionali proprie e risorse degli enti locali. E' previsto un unico soggetto istituzionale, il Comitato territoriale socio-sanitario dei sindaci, nel caso di coincidenza territoriale tra distretto ed ente gestore dei servizi socio assistenziali. Il Veneto ha istituito la figura *unica* del Direttore generale per la sanità ed il sociale nominato dalla Giunta regionale su proposta del Presidente di quest'ultima. Il Friuli Venezia Giulia ha finalizzato circa il 50% degli obiettivi al consolidamento dei risultati raggiunti e dei livelli di prestazioni erogate, ad un potenziamento dell'integrazione socio-sanitaria ad un coinvolgimento del privato sociale nel processo di pianificazione, l'altro 50% è riferibile allo sviluppo di politiche in specifiche aree di intervento, dove ha altresì registrato significative sperequazioni.

Le risorse per l'assistenza

E' difficile poter tracciare un quadro esatto delle risorse dedicate dalle Regioni all'assistenza sociale, in quanto il fondo sociale non assume sempre lo stesso significato. La non ancora raggiunta armonizzazione dei bilanci rende inoltre estremamente complessa una ricostruzione funzionale delle spese. In alcuni casi il fondo è alimentato solo da risorse regionali in altri con il fondo o fondi regionali. Infine esistono più fondi regionali che alimentano la rete dei servizi regionali come, per esempio, il fondo per la non autosufficienza, il fondo per la disabilità, il fondo per la famiglia, il fondo per le politiche migratorie *etc.* Peraltro il 2012 è un anno di grande difficoltà ed incertezza per il livello regionale in quanto la Legge di stabilità 2012 ha stanziato per il Fondo nazionale politiche sociali appena 70 milioni di euro, di cui solo 10,7 milioni destinati alle Regioni tanto da determinare una prima mancata intesa sul riparto in sede di Conferenza Unificata. Dall'esame delle disposizioni regionali emerge come le Regioni indirizzino le risorse definendo gli obiettivi da perseguire, ponendo dei veri e propri vincoli di destinazione nei riguardi degli enti locali. Questo elemento pone una serie di criticità su cui riflettere, considerando che la principale fonte di finanziamento dell'assistenza sociale è rappresentata dagli enti locali. Sarebbe pertanto opportuno interrogarsi sulla legittimità dei vincoli posti agli enti locali dalle Regioni, che a loro volta rivendicano una loro autonomia rispetto alla Stato centrale rigettando qualsiasi forma di ingerenza e vincolo nella destinazione sulle risorse loro trasferite. L'attuale disegno del federalismo fiscale prevede che, una volta fissati gli obiettivi di servizio collegati ai livelli essenziali, i Comuni ricevano un finanziamento indistinto per tutte le funzioni senza alcun vincolo di destinazione, ma solo proporzionale ai fabbisogni standard.

Politiche per la famiglia

Sono moltissime le Regioni che già da qualche anno stanno cominciando ad affrontare in modo organico la questione del sostegno alle famiglie a basso reddito, numerose, gravate dall'assistenza anziani e/o disabili. La Lombardia ha avviato la sperimentazione del *fattore famiglia*; in Sicilia è stato introdotto il quoziente familiare; l'Umbria ha disciplinato con regolamento la compartecipazione degli utenti al costo delle spese per

le prestazioni socio-assistenziali, la P.a. di Bolzano ha disciplinato il meccanismo collaborazione tra enti locali ed enti gestori dei servizi per ridurre il crescente contenzioso in merito e ha ridefinito il LIVEAS a livello provinciale; la Campania, che ha avviato un ampio processo di riorganizzazione, ha previsto che la Giunta definisca il livello di compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni che rientrano nell'ambito dell'integrazione socio-sanitaria. Moltissimi gli interventi nell'ambito dei servizi per l'infanzia che oscillano dal potenziamento dei servizi (Piemonte), ad una stabilizzazione dell'offerta, ma di una variazione qualitativa della stessa (Emilia-Romagna).

Le politiche attive per i migranti

La crisi rilancia le politiche attive per gli emigranti

Sebbene il numero dei cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti sia aumentato tra il 2012 e il 2013 e sia in costante crescita il numero dei soggiornanti di lungo periodo, nel 2012 netta è stata la diminuzione di nuovi ingressi in Italia, mentre già dal 2011 è in risalita la quota di italiani che si trasferiscono all'estero. È in questo contesto in cui l'Italia torna ad essere paese di emigrazione che è opportuno collocare l'analisi delle politiche attive programmate, incentivate e attuate dalle Regioni.

Nel tornante della crisi economica e politica che travolge l'Italia le Regioni sembrano aver immediatamente percepito il nuovo assetto della dinamica migratoria che coinvolge i loro territori. Non solo la nuova legge statutaria del Veneto approvata nel 2012 non cita espressamente gli immigrati mentre richiama sin dal suo primo articolo i "veneti nel mondo", ma continua ad aumentare il numero di atti legislativi regionali dedicati esclusivamente ai concittadini emigrati all'estero (Veneto, Abruzzo, Calabria, Liguria, Marche) mentre la legislazione nel settore dell'immigrazione ha conosciuto un arresto.

La Regione ritrova, inoltre, un proprio ruolo come ente programmatore e di spesa per gli italiani all'estero con approvazione nel 2012 di vari atti programmatori annuali e pluriennali (Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Molise, Liguria, PA Trento, Sardegna, Umbria).

La crisi scardina il ruolo della Regione nelle politiche attive per gli immigrati

Le politiche per gli immigrati soffrono, oltre a una contrazione delle risorse dovuta al più generale contenimento delle spese di carattere sociale, di una progressiva frammentazione nonostante sia a livello statale che regionale sia prevista una loro programmazione su base pluriennale e annuale. Basti pensare che la quasi totalità degli interventi regionali sono singoli e non direttamente riconducibili agli obiettivi prestabili in programmi e piani.

Questa frammentazione è riconducibile ai mutamenti avvenuti nella normativa statale e comunitaria relativa ai finanziamenti destinati alle politiche per i migranti: dalla quota statale del Fondo nazionale per le politiche sociali che, sulla base di accordi con le Regioni, il competente Ministero stanziava per iniziative sperimentali e progetti relativi alla diffusione della lingua italiana, ai fondi specifici di derivazione comunitaria ai quali possono accedere sia gli enti locali che il terzo settore, con particolare riferimento al Fondo Europeo Integrazione (FEI), gestito in parte dalla Commissione europea e in parte dallo Stato.

Oltre alla frammentazione delle occasioni di finanziamento, lo stesso funzionamento dei Fondi per avvisi pubblici annuali e progetti da presentare con tempistiche spesso stringenti, rende più arduo perseguire una piena coerenza e affinità dei singoli interventi con gli atti programmatori.

In questo contesto sembrerebbe scardinata l'idea, contenuta nella Legge Turco-Napolitano e nella quasi totalità delle leggi regionali di settore, della Regione come ente programmatore e di spesa delle politiche di integrazione sociale degli immigrati da attuare in maniera orizzontale e verticale.

Questa crisi di funzione del livello regionale sul piano programmatore spiega perché siano poche le Regioni che nel 2012 vantano un piano o un Programma triennale di interventi per gli immigrati in vigore (Abruzzo, Liguria, Toscana, Veneto, Calabria), anche se la Puglia e l'Emilia-Romagna hanno dedicato il 212 alla predisposizione del Programma del 2013.

In altre Regioni, invece, le politiche attive per i migranti sono stabilite annualmente, ma anche in questo caso sono pochi i piani approvati nel corso del 2012 (Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Sardegna, Umbria).

La residenza e le politiche sociali in tempo di crisi

La crisi è alla base anche dei ripetuti tentativi da parte di alcune Regioni di limitare l'accesso alle prestazioni ricorrendo al criterio della "anzianità di residenza" sul proprio territorio, criterio che colpisce in modo proporzionalmente prevalente gli stranieri.

Come si ricorda, con la sentenza n. 40/2011 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale «l'esclusione assoluta di intere categorie di persone» dal sistema integrato dei servizi «fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta» perché «non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari».

È stato giudicato illegittimo quindi sia condizionare l'accesso degli stranieri alle prestazioni assistenziali ad una durata minima di residenza e dimora stabile di cinque anni, così come stabilito dall'unica legge adottata nel 2011 nel settore specifico delle politiche per gli immigrati, la legge n. 12 della P.a. Bolzano (Corte cost., sent. n. 2/2013 su ricorso n. 10/2012) sia introdurre distinzioni tra i destinatari delle politiche sociali in ragione della cittadinanza e del criterio della "anzianità" di residenza nella materia della tutela e sostegno delle persone non autosufficienti (Corte cost, sentt. nn. 4 e 172 del 2013 avverso LLrr Calabria e P.a. Trento).

Su questioni analoghe che hanno coinvolto la legge del Friuli Venezia Giulia n. 16/2011 impugnata con ricorso n. 25/2012, la sent. n. 222/2013 – pur ribadendo che “non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento” – ammette la legittimità del criterio della anzianità di residenza sia per le “misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costruita su base regionale e sia per un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione”.

Best practises e criticità delle politiche

Particolarmente apprezzabile è il tentativo della Regione Toscana di concepire l'atto di programmazione delle politiche attive per gli immigrati anche come “occasione per

disegnare una nuova strategia finanziaria” al fine di ricondurre al medesimo disegno le varie fonti di finanziamento. È auspicabile, infatti, che le Regioni sappiano mettere a frutto l’esperienza nel frattempo maturata sulle modalità per accedere ai vari fondi e si sforzino di divenire il punto di riferimento di una programmazione che sappia portare a coerenza l’attività degli enti territoriali e del terzo settore. Così come le Regioni hanno dimostrato di aver compreso quanto sia necessario conoscere le caratteristiche specifiche del fenomeno migratorio sul proprio territorio e a tal fine hanno provveduto a istituire Osservatori ad hoc, soltanto la valutazione delle politiche e degli interventi operati in passato, potrebbe consentire di evitare sovrapposizioni tra il ruolo delle Province e dei Comuni e soprattutto di individuare le criticità e le principali sfide per la programmazione successiva. C’è da auspicarsi quindi che trovi diffusione la buona pratica della clausola valutativa prevista in tre leggi regionali di settore (Emilia-Romagna; Lazio; Campania), che ha trovato una prima applicazione in Emilia-Romagna nel 2013.

Le Regioni alla prova dello sviluppo economico

a cura di CLELIA LOSAVIO *Ricercatrice in Diritto agrario dell’Issirfa-Cnr*
e GABRIELLA SAPUTELLI *Ricercatrice in Diritto pubblico dell’Issirfa-Cnr*

L’agricoltura, lo sviluppo rurale e il turismo

La riforma della PAC e la tutela del suolo agricolo

A livello europeo, il 2012 è stato caratterizzato dal proseguimento del lungo e complicato negoziato per la Riforma della Politica Agricola Comune (PAC) conclusosi nel settembre del 2013 col raggiungimento di un accordo tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020 mostra una contrazione delle risorse in gioco rispetto alla precedente programmazione, ma quella dedicata alla PAC è, comunque, una porzione molto significativa delle risorse dell’Unione (38%). A livello nazionale, le azioni in campo agricolo hanno riguardato, oltre alla tutela della concorrenza e alla semplificazione degli oneri amministrativi, il tema fondamentale della tutela del suolo agricolo: il processo di impermeabilizzazione dei terreni a causa dell’urbanizzazione e l’abbandono delle terre meno produttive rappresentano, infatti, una delle principali minacce al settore agricolo nazionale a cui cerca di dare risposta il disegno di legge “in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo” approvato dal Consiglio dei Ministri alla fine della scorsa legislatura e ripresentato al Parlamento nel maggio 2013. Con obiettivi non dissimili, è stato approvato, nel frattempo, l’art. 66 del dl n. 1/2012 recante “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, con cui è stato introdotto l’importante possibilità della dismissione dei terreni demaniali agricoli e a avocazione agricola, con prelazione ai giovani imprenditori agricoli.

La dinamicità della legislazione agricola regionale di fronte alla crisi

Sebbene il 2012 sia stato, anche per l’agricoltura, un anno molto difficile, l’analisi delle statistiche relative all’ultimo quinquennio mostra che il settore agricolo, rispetto al resto del sistema economico nazionale, ha avuto una maggiore capacità di far fronte alla crisi, riuscendo a contenerne gli effetti negativi. Il lavoro fatto dalle Regioni, in termini di

legislazione, programmazione e finanziamento dell'agricoltura, sembra confermare questa tendenza, vale a dire quella di un settore che, al di là di tutto, è rimasto molto dinamico e recettivo, in grado di offrire risposte, anche innovative, alle esigenze e ai bisogni espressi dalla collettività. Così, nel 2012, i provvedimenti legislativi e attuativi regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale – tra l'altro cresciuti da un punto di vista quantitativo rispetto al 2011 – sono certamente anche interventi “sulla crisi”, come, per esempio, quelli sul contenimento della spesa pubblica (come le leggi di riforma, riordino o razionalizzazione di enti e agenzie regionali); quelli sull'accesso facilitato al credito (come le misure a favore dei consorzi di garanzia collettiva); l'istituzione di fondi anticrisi e i finanziamenti agevolati, ecc. Ma sono molto di più: l'esame dei provvedimenti emanati durante quest'anno, infatti, conferma come le Regioni siano soggetti capaci anche di elaborare politiche di sviluppo e come, spesso, in agricoltura, la legislazione regionale anticipi quella statale, fungendo, anzi, da traino, da stimolo nei confronti di quest'ultima.

Un buon esempio, in questo senso, è costituito dalla cosiddetta “agricoltura sociale”, l'agricoltura che associa alla sua funzione tradizionale, quella della produzione di beni agroalimentari, anche il soddisfacimento di “bisogni sociali” e dunque l'offerta alla popolazione, non solo rurale, di servizi come la riabilitazione e il recupero di soggetti svantaggiati, l'inserimento lavorativo o le attività didattiche. Tale attività, disciplinata già da diverse normative regionali (nel 2012, in particolare, cfr. la Lr Campania n. 5 e il reg. Abruzzo n. 2), è ancora oggetto, a livello nazionale, di un disegno di legge.

Un secondo esempio significativo può essere offerto dalla valorizzazione della *filiera corta* e dei gruppi di acquisto solidale, in risposta all'interesse della collettività, da un lato, a forme di vendita diretta tra produttore e consumatore e, dall'altro, a prodotti che abbiano un basso impatto ambientale. Nonostante alcuni problemi di compatibilità con le regole comunitarie della concorrenza, il 2012 conferma la tendenza della legislazione regionale verso la disciplina dei cosiddetti prodotti “a chilometri zero”, con interventi volti a sostenerne la vendita e il consumo (LLrr Calabria, nn. 22 e 43; Lr Basilicata n. 12; Lr Puglia n. 43 e Lr Liguria n. 19). Anche su questo tema, è attualmente all'esame della Camera una proposta di legge sulla valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta a chilometro zero e di qualità.

La programmazione regionale nelle materie dello sviluppo rurale

Ma anche sul piano della programmazione le Regioni si dimostrano soggetti piuttosto attivi, non solo perché in grado di elaborare strumenti di pianificazione nuovi e organici, come nel caso della Toscana che ha approvato, nel 2012, il Piano Regionale Agricolo Forestale - PRAF, un unico strumento di programmazione triennale che definisce le azioni di intervento in agricoltura (intesa quale insieme dei comparti agricolo e zootecnico, della pesca marittima e delle acque interne, dell'acquacoltura, della caccia) e nelle foreste, ma anche in qualità di “interpreti” della politica di sviluppo rurale elaborata dall'Unione europea. Tale Politica, infatti, lascia un ampio margine di manovra alle Regioni, che partecipano attivamente alla definizione e all'implementazione della stessa, sia attraverso l'elaborazione e l'aggiornamento dei PSR, con cui si delineano gli obiettivi da raggiungere a livello regionale, sia con l'avvio delle procedure pubbliche necessarie per selezionare i beneficiari. L'anno 2012 ha fatto registrare un'ottima performance dei 21 PSR in riferimento all'avanzamento della spesa regionale (Provincia di Bolzano, in testa, che ha speso circa l'80% delle risorse programmate, seguita da Trento - 69% -, Valle d'Aosta - 67% - e Lombardia - 63%) e

segnali positivi si sono riscontrati anche nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza che hanno raggiunto, in questi ultimi anni, livelli di spesa paragonabili a quelli delle altre Regioni.

La controversa attribuzione di competenze in materia di turismo tra Stato e Regioni

L'attribuzione delle competenze in materia di turismo è, da sempre, questione controversa. Nonostante, infatti, la materia rientri nella competenza residuale delle Regioni, lo Stato non ha smesso di operare tentativi di riappropriazione della stessa: da ultimo con l'approvazione del cd. Codice del turismo, di cui al Dlgs n. 79/2011, nonché con la presentazione di un disegno di legge costituzionale volto a "restituire" la materia del turismo alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Entrambi i tentativi non sono andati a buon fine: il disegno di legge costituzionale, infatti, è implicitamente decaduto per la fine anticipata della legislatura, mentre il Codice del turismo – tra l'altro adottato nonostante il parere negativo espresso dalle Regioni - è stato sostanzialmente svuotato di significato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 80/2012 che ha dichiarato l'incostituzionalità della maggior parte dei suoi articoli. Nel chiarire cosa rientri nell'ambito materiale di competenza regionale e cosa, invece, interferendo con ambiti rimessi alla competenza esclusiva dello Stato possa essere oggetto di disciplina da parte dello stesso, la Corte viene a segnare un equilibrio precario, destinato ad essere nuovamente compromesso, in mancanza di un disegno strategico condiviso tra Stato e Regioni, come parti di una medesima politica pubblica. Basti ricordare che il "Piano strategico di sviluppo del turismo in Italia", adottato nel gennaio 2013, individua come prima criticità del settore proprio la mancanza di «una *governance* centrale forte» e propone come soluzioni la revisione del Titolo V della Costituzione e l'attribuzione di portafoglio al Ministero.

La crisi e le politiche regionali in materia di turismo

La difficile situazione economica vissuta in questi ultimi anni dal turismo italiano, e da quello europeo in generale, non può non determinare una situazione di incertezza anche dal punto di vista della politica e della programmazione del settore. La grave condizione economica in cui versano le Regioni a seguito della politica di contenimento dell'ultimo periodo, infatti, assieme alla contrazione dei consumi e a quella creditizia, hanno inevitabilmente contribuito a determinare effetti negativi anche sulla spesa regionale turistica. E la situazione è ancora più sconcertante se si considera che le Regioni sono, in realtà, le uniche ad aver sostenuto una spesa nel settore, visto che la statale per il turismo, in questi anni di crisi, è diminuita addirittura del 53%.

Ciononostante quasi tutte le Regioni hanno adottato strumenti di programmazione e pianificazione specifici per il turismo (programmi triennali, come nel caso di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Umbria e Veneto; documenti di programmazione annuale come nel caso di Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Molise e Sicilia) o, comunque, hanno tracciato le linee strategiche del settore all'interno di documenti di programmazione di più ampio respiro (come, per esempio, la Toscana e la Lombardia); e anche gli interventi legislativi e regolamentari delle Regioni prodotti nel corso del 2012 continuano a mostrare una certa dinamicità del settore. Solo a titolo d'esempio, si ricordano, tra le leggi dal carattere organico, la n. 38 della Calabria sulla valorizzazione e la promozione del termalismo, la Lr Abruzzo n. 38 e la Lr Veneto n. 28 che disciplinano l'attività agrituristica; la Lp Trento n. 19 sulla

ricezione turistica all'aperto e la Lr Friuli-Venezia Giulia n. 22 sulla valorizzazione delle strutture alpine regionali. Tra i regolamenti d'attuazione di disposizioni legislative, si ricordano, per esempio, il reg. Puglia n. 6 sulla disciplina dell'attività ricettiva di albergo diffuso e il reg. Piemonte n. 9 sul recupero e la valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale.

Verso un turismo sostenibile e competitivo

In linea con la nuova strategia economica dell'Unione europea, "Europa 2020", la politica europea del turismo punta ad un "turismo competitivo, sostenibile, moderno e socialmente responsabile": l'obiettivo, dunque, è migliorare la competitività del settore, in termini di innovazione, qualità e diversificazione dell'offerta turistica, competenze professionali, senza trascurarne la sostenibilità. L'utilizzo responsabile delle risorse naturali, la considerazione dell'impatto ambientale delle attività, l'impiego di energie "pulite", la protezione del patrimonio e la salvaguardia dell'integrità naturale e culturale delle destinazioni turistiche, la qualità e durata dei posti di lavoro creati, le ripercussioni economiche locali o la qualità dell'accoglienza si dimostrano, infatti, elementi fondamentali della strategia turistica europea.

L'analisi delle norme, dei programmi e delle politiche regionali in materia di turismo, mostra come le Regioni italiane, seppur con tempi e intensità diversi, sembrano aver colto queste sfide; i principi e gli obiettivi delineati a livello europeo, infatti, sono in larga misura presenti nelle politiche adottate a livello regionale, anche se spesso non riescono ad essere tradotte in azioni concrete. Tra le azioni per migliorare la competitività del turismo, si ricordano, per esempio, le numerose iniziative regionali che, anche nel 2012, sono volte alla promozione della diversificazione dell'offerta turistica, puntando alla valorizzazione del patrimonio culturale e dei siti naturali, del turismo legato al benessere e alla salute, del turismo enogastronomico, storico, sportivo o religioso, dell'agriturismo e del turismo rurale, nonché quelle per migliorare la formazione professionale e l'innovazione. Ma l'attenzione delle Regioni italiane sta crescendo anche sul fronte della sostenibilità del settore, come dimostra, per esempio, l'adesione di diverse Regioni italiane (Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, e Puglia) alla rete delle Regioni europee "per il turismo competitivo e sostenibile" - NECSTouR, costituita nel 2007 con l'obiettivo di creare, appunto, una rete di relazioni e sviluppare una piattaforma coerente per il coordinamento dei programmi di sviluppo e ricerca di turismo sostenibile e competitivo.

Le politiche del 2012 in materia di attività produttive

Il quadro delle politiche regionali adottate nel 2012 in materia di attività produttive si inserisce in un contesto internazionale ed europeo ancora profondamente segnato dalla crisi economico-finanziaria, che ha portato molti Paesi, anche sulla spinta di orientamenti espressi in sede europea, ad adottare manovre restrittive al fine di contenere/ridurre la spesa pubblica. Il 2012 è ricco di interventi normativi in materia di attività produttive, statali e regionali, circostanza da cui può desumersi una presa di coscienza da parte dei due livelli di governo sulla necessità di predisporre azioni a sostegno delle attività economiche e di creare un "ambiente" favorevole agli imprenditori. La scarsità di risorse e i vincoli di bilancio hanno tuttavia influenzato le modalità, così come le tipologie e l'entità delle somme stanziare per le politiche in materia di attività produttive.

- Le azioni di *policy* predisposte a livello nazionale nel 2012 a sostegno delle imprese e delle attività produttive, contenute in diversi decreti legge, sono principalmente volte a favorire: l'imprenditorialità; la semplificazione amministrativa e la disciplina degli appalti; l'accesso al credito, la realizzazione del mercato unico, l'aumento di competenze, l'innovazione e l'internazionalizzazione.
- La produzione normativa regionale del 2012, numericamente più consistente rispetto a quella del 2011, presenta dei caratteri che la differenziano anche qualitativamente da quest'ultima. Una prima particolarità riguarda l'adozione, in alcune Regioni, di normative di disciplina o di promozione del sistema produttivo regionale (come la Lr Abruzzo n. 40; la Lr Basilicata n. 20). Il commercio si conferma come il settore con il maggior numero di leggi approvate, sebbene esse risultino in gran parte di modifica, mentre marginali e anch'esse prevalentemente di modifica, sono le leggi adottate in materia di artigianato e industria. È significativa, invece, la normativa sull'accesso al credito regionale adottata nel 2012, come i provvedimenti volti ad agevolare l'accesso al credito o a riorganizzare le strutture che operano nel settore (Lr Friuli Venezia Giulia n. 2; Lp Bolzano n. 4). Similmente, molteplici sono le disposizioni organizzative o gli interventi di semplificazione inseriti nelle leggi multimateria o multisettore adottate nel 2012, così come forme di agevolazione o altri stanziamenti di spesa contenuti nelle leggi finanziarie e di bilancio.
- Nel 2012, le agevolazioni erogate complessivamente da Stato e Regioni si attestano intorno ai 3,4 miliardi di euro; per quanto riguarda la distinzione tra i due enti erogatori, se negli anni passati le agevolazioni nazionali erano state gradualmente superate dagli strumenti di agevolazione regionali, quest'anno il *trend* tende ad invertirsi. Il dato è comunque preoccupante se si nota che tra il 2006 e il 2012 il livello delle agevolazioni si è più che dimezzato, portando il paese ben al di sotto della media europea, e comunque in posizioni molto distanti dai principali competitor europei. A livello territoriale, l'aggregazione dei dati nazionali e regionali mostra una prevalenza della capacità di assorbimento delle agevolazioni erogate nel Centro Nord (2,1 mld) rispetto al Mezzogiorno (più o meno la metà: 1,1 mld), con un dislivello che aumenta nel caso degli investimenti agevolati (8,8 mld contro 2,8 mld).
- Gli interventi adottati nell'ultimo triennio per far fronte alla "crisi economico-finanziaria", e le torsioni che essi hanno prodotto sul riparto delle competenze legislative, hanno avuto dei riflessi sul contenzioso costituzionale: il 2012, infatti, è ricco di pronunce che affrontano taluni aspetti nodali dell'intervento in economia – l'attuazione del mercato interno (dunque il rispetto dei vincoli europei) e la concorrenza, gli incentivi sotto forma di agevolazioni fiscali, così come la semplificazione amministrativa e le liberalizzazioni – e che precisano (*rectius*: ridefiniscono) i ruoli di Stato e Regioni in materia di attività produttive o in materie aventi un effetto diretto o indiretto su esse. La lettura delle argomentazioni seguite dalla Corte costituzionale aiuta a comprendere la problematicità del rapporto tra l'azione statale e quella regionale, considerate le ambiguità del riparto di competenze che contraddistinguono l'articolazione dei poteri nel nostro Paese, e dunque quanto sia limitato il margine di azione per le Regioni nella predisposizione di misure in materia di attività produttive.
- Il 2012 è segnato da una forte contrazione del PIL (-2,4%) e da una fase di recessione che ha investito tutti i settori produttivi: la produzione industriale ha

raggiunto quota -6,5% (molto al di sotto della media europea, che si attesta a -2,4%), ed il comparto manifatturiero ha subito in modo più acuto le conseguenze dell'ultima recessione; elementi che portano a caratterizzare gli ultimi cinque anni come un periodo di crisi dell'industria italiana, con conseguenze che si accentuano nel Sud del Paese. Vi è stata una forte contrazione degli investimenti fissi lordi e continuano ad essere critiche le condizioni di accesso al credito, così come appaiono preoccupanti i dati sulla natalità e sulla mortalità delle imprese.

- I dati positivi continuano a riguardare l'*export*, che nel 2012, è cresciuto del 3,7%, anche se la lettura dei dati disaggregati per Regione mostra una realtà molto variegata. Le esportazioni rappresentano dunque il *driver* della crescita e costituiscono l'obiettivo strategico per reagire alla crisi e agganciare la ripresa, sebbene una lettura più approfondita dei dati faccia emergere che il saldo elevato dipende dalla caduta delle importazioni piuttosto che dall'aumento delle esportazioni (per cui, di fatto, la crescita effettiva delle esportazioni è più moderata); occorre constatare, inoltre, che a differenza di Francia e Germania, l'Italia non ha comunque recuperato i livelli pre-crisi.
- Altri segnali positivi emergono dalle analisi sui comportamenti messe in atto dalle imprese per reagire alla crisi, che mostrano come molte di esse abbiano ristrutturato e modificato le proprie strategie aziendali per essere più competitive negli scenari interni e internazionali. In particolare risaltano i dati sulle reti di imprese, che in due anni e mezzo di operatività dello strumento, l'Osservatorio sui Contratti di rete quantifica in 647 Contratti di rete, che coinvolgono circa 3.350 imprese distribuite in tutto il territorio italiano.

L'ambiente nell'attuazione regionale: le Regioni a confronto

a cura di PAOLO COLASANTE *Assegnista di ricerca dell'ISSIRFA-CNR.*

ed EMMA IMPARATO *Ricercatrice in Diritto pubblico comparato dell'Università di Napoli l'Orientale.*

La materia ambientale ha natura complessa, sia pure 'unitaria', riguardando diversi oggetti di disciplina e dunque numerosi ambiti di tutela.

Legata come è strettamente alla realtà giuridica e sociale cui si riferisce, che tuttavia è soggetta a continui mutamenti – anche sulla spinta evolutiva del diritto europeo, ancora oggi principale centro propulsore di riforme – quella ambientale è materia che necessita di una costante opera di adeguamento da parte dei soggetti titolari della competenza. Se questa – come è noto, a seguito della revisione del Titolo V – investe esclusivamente lo Stato nel caso di "tutela" ambientale, mentre è di spettanza regionale (in via concorrente) la "valorizzazione", di certo gli interventi nell'attuazione degli strumenti di salvaguardia vedono attori principali proprio le Regioni – sia pure talora in codecisione con lo Stato, come nel caso del piano paesaggistico – unitamente agli enti locali territoriali.

Nell'analisi delle tendenze delle politiche regionali nel 2012, si è prestata particolare attenzione a due aree specifiche della disciplina ambientale, quella cioè del paesaggio-territorio e quella degli inquinamenti.

Nella regolazione del paesaggio-territorio, le Regioni si sono mostrate particolarmente attive nei seguenti settori:

- per il paesaggio-territorio, hanno implementato gli strumenti di salvaguardia legati in particolare alla procedura di valutazione ambientale strategica-VAS volta ad

integrare considerazioni di natura ambientale nei piani e programmi di sviluppo, adottando una legge organica *ad hoc* (Liguria e Puglia) o specificando, attraverso strumenti appositi, disposizioni preesistenti (Lombardia);

- spinte anche dai recenti eventi tellurici che hanno colpito l'Italia, le Regioni hanno proseguito gli interventi di difesa del territorio e di valutazione dei rischi sismici grazie agli studi di microzonazione sismica diretti a ponderare la pericolosità sismica locale che se vede le Regioni in ritardo per il 2012 (salvo il Lazio, quasi in dirittura di arrivo nella trasmissione degli studi), le mostra decisamente reattive per gli studi del 2011 già tutti consegnati alla Commissione Nazionale di Microzonazione Sismica (ponendosi come uniche eccezioni la Campania e il Friuli Venezia Giulia);
- volutamente si pone in ultimo la pianificazione paesaggistica. E' in questo settore che si registrano infatti i maggiori ritardi nonché inadempienze se si pensa che anche quando adottati, i nuovi piani paesaggisti hanno visto talora un *iter* 'difettoso' o perché sostanzialmente unilaterale (Lombardia), o perché si è proceduto in assenza del coinvolgimento delle comunità locali (Toscana). Se quasi tutte le Regioni hanno avviato da tempo la procedura di copianificazione (con il Ministero per i beni e le attività culturali-MiBAC) ma solo 4 lo hanno portato a termine (Lazio, Lombardia, Toscana e Sardegna), rispetto all'arco temporale considerato vanno segnalati in particolare gli atti adottati dalla Calabria, Piemonte e Umbria;

Nell'ambito della tutela dagli inquinamenti è emerso quanto segue:

- per quanto concerne la gestione dei rifiuti, vengono in rilievo i "nuovi" (perché adottati nel 2012-2013) Piani-rifiuti delle Regioni Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Puglia e Sicilia, per quanto debba osservarsi che in quest'ultima l'atto è stato adottato con decreto del Commissario delegato all'emergenza rifiuti; situazione, questa, che permane anche in Calabria (sin dal 1997), pur essendo stato avviato il "passaggio di consegne" in capo alla Regione. In altre cinque Regioni (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana) è in corso il procedimento per l'adozione del nuovo Piano. Si registrano, d'altro canto, casi di Regioni che da molto tempo non aggiornano il proprio atto di pianificazione. Dal punto di vista della competenza per l'adozione del Piani-rifiuti, si è apprezzata la scelta delle Regioni Abruzzo ed Emilia-Romagna, che rimettono la deliberazione ad un'apposita autorità e, in particolare, alla sua Assemblea (composta di amministratori locali). In riferimento al dimensionamento del servizio, si è altresì osservato che l'ottimizzazione dello servizio stesso postula un'adeguata delimitazione degli ATO e da questo punto di vista si sono riportati gli esempi positivi della Toscana e del Piemonte, che paiono aver calibrato in modo equilibrato l'estensione e la popolazione dei singoli ATO. Infine, uno dei principali indicatori per valutare l'efficacia della politica di gestione dei rifiuti è senz'altro la percentuale di raccolta differenziata raggiunta dalle Regioni. Si sono potuti notare dei risultati che premiano le Regioni del Nord-Italia (che assieme raggiungono la quota media del 51,07%) e lasciano abbastanza distanti le altre zone del Paese (Centro 30,24%; Sud 23,93%). Particolarmente virtuose risultano il Veneto (61,24%), il Trentino-Alto Adige (60,50%) e il Friuli Venezia Giulia (53,64%), mentre il Molise (16,31%), la Calabria (12,60%) e la Sicilia (11,21%) sono le Regioni che registrano il peggior dato. Neppure trascurabile appare il dato su base

provinciale, il quale lascia spesso emergere, nell'ambito della stessa Regione, delle asimmetrie territoriali notevoli;

- per quanto riguarda l'inquinamento atmosferico, la pianificazione regionale continua a mancare in Basilicata, in Calabria e in Molise (sebbene nelle ultime due la procedura per l'adozione sia in corso), mentre tutte le altre Regioni hanno un Piano-aria, ma solo due (Lombardia e Friuli Venezia Giulia) lo hanno varato recentemente (2013) o, comunque, dopo l'entrata in vigore del Dlgs n. 155/2010. Occorre, peraltro, segnalare che l'interesse regionale verso la problematica dell'inquinamento atmosferico è confluito in Piani speciali, relativi a singole aree sensibili. Ci si riferisce, in particolare, al Piano relativo al quartiere Tamburi di Taranto (Ilva) e alla Val d'Agri (giacimenti petroliferi);
- sull'attività di pianificazione in materia di tutela delle acque, si è potuto riscontrare che tutte le Regioni hanno adottato il proprio Piano. Anche in questo caso, però, per la Sicilia è stata necessaria un'ordinanza commissariale. Una particolare attenzione verso la tutela delle acque è stata mostrata dall'Esecutivo regionale toscano, per mezzo di una serie di Dgr contenenti interventi in materia, nonché da quello piemontese e toscano, i quali hanno rispettivamente varato misure concernenti il distretto idrografico del Po e il risanamento della Laguna di Venezia.

L'energia

a cura di JACOPO DI GESÙ

Dottorando di ricerca in "Tutela dei diritti fondamentali - Diritto pubblico italiano ed europeo" - Università degli Studi di Teramo

Il settore dell'energia palesa non poche criticità per quanto riguarda l'effettiva definizione del riparto di attribuzioni tra i diversi livelli di Governo (Stato, Regioni, Enti Locali). Ciò è dovuto sia a causa del penetrante apporto della produzione normativa a livello europeo, sia dalla collocazione di tale materia fra le competenze legislative ripartite fra Stato e Regioni.

Per quanto riguarda le fonti europee, i principali atti normativi (in particolare, la direttiva 2012/27/UE del Parlamento e del Consiglio) hanno interessato il settore dell'efficienza energetica, nel senso di implementare, promuovere e migliorare tale *target*, ribadendo, peraltro, l'obiettivo dell'efficienza del 20% entro il 2020.

Con riguardo alle fonti normative statali, di rilievo risultano essere, innanzitutto, il Dm 15 marzo 2012 (cd. *Burden Sharing*), nonché, il Dm 5 luglio 2012 (cd. quinto conto energia), i quali mirano anch'essi alla ripartizione fra le diverse Regioni della misura dell'incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili, e alle relative modalità di incentivazione.

Nell'anno 2012, sebbene la produzione normativa regionale abbia tendenzialmente disciplinato singoli determinati microsettori, alcune fonti regionali hanno predisposto dei provvedimenti di pianificazione energetica e di sviluppo delle fonti rinnovabili. Elemento tipico della produzione normativa in questione, è la costante ricerca di un punto di equilibrio tra le diverse esigenze, da un lato, della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, e, dall'altro, della tutela del patrimonio ambientale regionale. Un esempio in tal senso è dato dalla Lp Trento n. 20/2012, la quale, con l'intento di trovare un punto di contatto tra la fase legislativo-programmatica, e quella più strettamente attuativa, stabilisce che, ai fini di un uso razionale delle fonti energetiche tradizionali, della valorizzazione di quelle rinnovabili, e, contemporaneamente, nel

rispetto di uno sviluppo sostenibile, adotti un Piano energetico e ambientale provinciale (PEAP) che tenga nel debito conto le suddette esigenze. Tale legge, inoltre, coinvolge in maniera attiva le comunità e i Comuni della Provincia autonoma, attribuendo loro una serie di funzioni propedeutiche alla redazione dei piani regolatori generali del territorio. Alcune Regioni, poi, hanno predisposto, nell'anno 2012, il nuovo Piano energetico e ambientale regionale (PEAR), lo strumento strategico per autonomia volto alla programmazione e governo dello sviluppo energetico del territorio.

Abbondante è stata, infine, la produzione normativa secondaria delle Regioni, al fine di intervenire su ambiti più settoriali e circoscritti: si ricorda, fra gli altri, il regolamento n. 35/R del 2013 della Regione Toscana, il quale disciplina il fondo di rotazione per le energie rinnovabili, istituito con la legge finanziaria regionale per il 2012; nonché la Dgr della Regione Puglia la quale mira all'integrazione, razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzatorie, e, inoltre, alla definizione degli indirizzi per la valutazione degli impatti cumulativi di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nella valutazione di impatto ambientale.

Per quanto riguarda l'individuazione delle *best practices*, non è possibile individuare delle performance regionali di rilievo, considerato il monopolio statale nella determinazione della politica di settore, se si escludono, come detto, le tendenze comuni delle Regioni a dotarsi di piani di programmazione energetica di lunga durata al fine di rispettare le quote produttive assegnate dallo Stato.

Passando all'analisi dei dati numerici nel settore del fotovoltaico, si rileva come la distribuzione della potenza e della numerosità degli impianti, nonché della capacità installata, risulti notevolmente sbilanciata a favore delle Regioni del Nord. Nonostante ciò, la Puglia si rivela la prima Regione per potenza installata per km quadrato, per capacità installata, nonché per il contributo regionale alla produzione italiana da impianti fotovoltaici.

Per quanto riguarda, infine, l'analisi della giurisprudenza costituzionale, questa ha riguardato, sostanzialmente, la tematica dell'insediamento ed esercizio degli impianti di energia da fonti rinnovabili, ricalcando, tendenzialmente, gli orientamenti già espressi negli anni precedenti, sottolineando, in particolare, il *favor* verso una ampia diffusione delle fonti rinnovabili.

Regioni e domanda di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico: risposte o politiche imitative?

a cura di CHIARA CAVALLARO *Primo tecnologo dell'Issirfa-Cnr*
e LUCIO MORETTINI *Assegnista di ricerca dell'ISSIRFA-CNR.*

E' vero che le politiche nazionali e regionali dell'Italia per la ricerca e l'innovazione e lo sviluppo tecnologico si sono orientate verso la domanda e in particolare verso la domanda di imprese che hanno come obiettivo il raggiungimento di quote maggiori di mercato nazionale ed estero? Ed è vero che le politiche poste in essere sembrano avere una relazione molto lasca con il contesto regionale di riferimento (ovvero a contesti simili corrispondono politiche differenti o a contesti differenti corrispondono politiche simili) che rischia di renderle solo parzialmente efficaci?

Questa tesi, sostenuta in particolare dal documento UE *“Lessons from a Decade of Innovation Policy - What can be learnt from the INNO Policy TrendChart and The*

Innovation Union Scoreboard⁽¹⁾, è stata testata alla luce dei dati raccolti dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla realizzazione delle programmazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 2007 – 2013, resi disponibili dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo (DPS) attraverso il sito www.opencoesione.it.

Considerando gli interventi classificati all'interno di tre Ob. Generali (1.4 – dedicato al capitale sociale; 2.1 – dedicato al sistema ricerca regionale e nazionale; 7.1 – dedicato a processi innovativi direttamente connessi allo sviluppo territoriale) si può concludere che:

- in termini di risorse stanziare ben il 54,8% dei finanziamenti risulta impegnato in interventi direttamente dedicati alle imprese e alla loro capacità di ricerca e innovazione, anche intesa in senso organizzativo (24,5% per investimenti, 22,1% per assistenza alle PMI nei processi innovativi, l'8,1% per l'organizzazione di reti di impresa, il trasferimento tecnologico e altri servizi avanzati). Solo il 25,0% si può dire direttamente finalizzato al miglioramento dell'offerta di R&S, mentre il restante 20,2% si distribuisce tra interventi diversi settorialmente (dall'energia all'ambiente, mercato del lavoro, infrastrutture civili alle ICT);
- questo dato risulta ancora più accentuato in ben 16 Regioni con esclusione di Emilia-Romagna, P.a. di Bolzano e Trento, Sardegna, e Valle d'Aosta. In ogni caso solo in tre di esse (Emilia Romagna, P.a. di Bolzano e Valle d'Aosta) il dato scende al di sotto del 40% (rispettivamente 25,5%, 10,8% e 21,4%) ed in tutti e tre i casi si accompagna a un maggiore peso (circa il 30%) di interventi specificamente indirizzati al mercato del lavoro.

I risultati quindi, sembrano confermare l'affermazione UE, poiché non mostrano particolari differenziazioni nel dualismo Nord – Sud che continua a contraddistinguere le diverse Regioni italiane.

Come ulteriore approfondimento ci si è posti la domanda se fosse possibile, considerando le relazioni economiche rappresentate attraverso i sistemi locali del lavoro (SLL), indagare la capacità di assorbimento di queste politiche e la loro ricaduta territoriale. L'analisi, ancora sperimentale, è stata condotta sui 497 SLL con presenza di programmazione cofinanziata dal FESR e finalizzata al raggiungimento dell'Ob. Generale 2.1 (sviluppo del sistema di ricerca e innovazione a livello regionale e nazionale).

Il confronto tra i dati Opencoesione (spesa 2009 – 2012) e i dati di spesa ISTAT (2009), mostra che: a fronte del considerevole tasso di concentrazione derivante dai dati ISTAT, gli indici relativi ai pagamenti sui progetti cofinanziati dal FESR presentano valori sensibilmente più bassi, suggerendo che la programmazione cofinanziata dai fondi strutturali interessa anche i SLL “periferici”. Tuttavia, una volta che si escludano dall'analisi alcuni sistemi locali particolarmente rappresentativi (da 3 a 6 a seconda dell'analisi condotta), si registra una decisa riduzione degli indici di concentrazione per le Regioni centro – settentrionali, meno marcata per quelle meridionali. Se, quindi, l'intervento dei fondi strutturali ha un effetto di riduzione del gap di attività di R&S tra aree urbane e periferiche, esso sconta i limiti imposti dalla struttura economica delle Regioni italiane. In particolare, la maggiore rilevanza assunta dagli interventi programmati nel Quadro Comunitario di Sostegno nelle Regioni meridionali, in termini

⁽¹⁾ Kincsö Izsák, Paresa Markianidou (Technopolis Group Belgium) and Slavo Radošević (Professor of Industry and Innovation Studies at University College London), European Union, June 2013

finanziari, registra una loro concentrazione in alcuni specifici sistemi territoriali legati alla presenza di sedi Universitarie.

Le Regioni e la *governance* nazionale

a cura di RAFFAELE MORELLI *Dottore di ricerca in Diritto pubblico - LUISS Guido Carli di Roma. Uditore giudiziario*

e ALESSANDRO GENTILINI *Assegnista di ricerca dell'ISSiRFA-*

Le Regioni in Conferenza

Nel corso dell'anno 2012, sotto la spinta della nota giurisprudenza costituzionale in materia, si continua a registrare un sistematico ricorso al principio di leale collaborazione e, di conseguenza, una continua richiesta dell'attivazione di procedimenti cooperativi in Conferenza Stato- Regioni.

Questo ricorrente utilizzo di procedure concertate è anche dovuto alla legislazione statale, che inserisce come passaggio obbligato al fine di addivenire all'approvazione di provvedimenti amministrativi, o anche di atti aventi forza di legge, la necessità del previo raggiungimento di un'intesa, o di un parere in Conferenza. Si tratta di uno schema spesso utilizzato dal Governo, mediante il quale far valere il consenso regionale nel successivo rapporto dialettico con il Palamento, al fine di "blindare" il contenuto del provvedimento.

Il meccanismo in atto determina una cospicua sottrazione di funzioni ai legittimi titolari – i rappresentanti del potere legislativo – e un contestuale rafforzamento del coinvolgimento dell'esecutivo statale e dei Presidenti delle Giunte regionali, che compongono la Conferenza.

Nel più recente periodo si registra anche un incremento dell'utilizzo di procedure volte alla compartecipazione nelle scelte a livello "orizzontale", tra due o più Regioni o Province autonome che, al fine di regolamentare aspetti di comune interesse, in politiche di propria competenza, utilizzano sia lo schema istituzionale dell'intesa prevista in Costituzione dall'art. 118, comma 8, sia anche modelli atipici per il raggiungimento di posizioni comuni. Da tale punto di vista, le Regioni del Nord Italia hanno dimostrato di rivolgere l'attenzione su aspetti legati a politiche di sviluppo del territorio, o inerenti settori strategici produttivi, a differenza delle Regioni del Sud, dando luogo ad originali forme di regionalismo "competitivo", che aumentano il peso contrattuale di singole aree territoriali omogenee nella dialettica con i poteri centrali.

La combinazione di questi fattori determina una quotidiana ricerca del consenso sul piano delle politiche pubbliche che esautora i rappresentanti del potere legislativo e sposta l'attenzione dal catalogo delle materie indicato in Costituzione alle singole politiche pubbliche e alle corrispondenti modalità di gestione coordinata dei relativi poteri amministrativi.

Tuttavia, all'interno della Conferenza, le Regioni non aumentano la propria capacità contrattuale, di incidere sul contenuto finale del provvedimento, anche a causa dei difetti strutturali dell'organismo, i cui più importanti poteri sono concentrati nelle mani della componente governativa, e finiscono altresì per appiattire le loro posizioni, al fine di dialogare in modo compatto con il Governo.

Ciò si nota maggiormente nell'anno 2012 che segna una significativa inversione di tendenza: se infatti negli anni precedenti si registrava un costante aumento delle intese,

a scapito dei pareri, nell'anno di attenzione si registra un cospicuo incremento nell'utilizzo delle fattispecie consultive e una diminuzione delle intese.

Questo percorso inevitabilmente diminuisce il peso politico delle Regioni, in considerazione del fatto che mediante i pareri le autonomie possono solo aderire ad un atto già perfezionato, in quanto redatto e presentato in Conferenza per la sua approvazione dalla componente statale, senza che queste possano incidere sul contenuto dello stesso; anche ove il parere è condizionato all'accoglimento di modifiche proposte dalle Regioni, non aumenta il peso della componente regionale, attesa l'assenza di una successiva verifica o di un controllo sull'eventuale accoglimento o rigetto delle modifiche proposte dalla Conferenza, che dunque non costituisce un vincolo giuridico sulla determinazione finale, che resta di esclusiva competenza governativa.

Anche le intese, tuttavia, non sono in grado di aumentare in modo notevole la capacità contrattuale della Conferenza, per i noti poteri del Consiglio dei Ministri di decidere in via unilaterale e sostitutiva in caso di mancato raggiungimento dell'intesa nel termine previsto (art. 3, comma 2, Dlgs n. 281/1997) e di omettere, per ragioni di urgenza debitamente motivate, il coinvolgimento della Conferenza in via preventiva (art. 2, comma 4, Dlgs n. 281/1997). La problematica maggiore delle intese riguarda tuttavia il fatto che queste, nonostante per espressa previsione legislativa siano atti incidenti nel procedimento di approvazione di provvedimenti amministrativi (in specie schemi di regolamenti), tuttavia sono spesso utilizzati dal Governo per giustificare un intervento legislativo dello Stato in materie che la Costituzione attribuisce ordinariamente alle Regioni, nel senso di compensare la perdita di competenze legislative per le Regioni stesse.

Quanto al terzo modello decisionale, quello degli accordi, il 2012 dimostra che questo schema è utilizzato per lo più su stimolo dello Stato per continuare ad inserirsi in ambiti materiali ora regionali, al fine di assicurare una continuità all'esercizio della potestà regolamentare, nel senso di garantire un coordinamento con le Regioni nella definizione delle linee attuative; diversamente, il 2012 segna anche accordi di differente valenza, in quanto incidenti in ambiti di esclusiva competenza regionale in cui muta il ruolo dello Stato, quale garante del raggiungimento di un posizione comune, e del superamento delle divergenze su base territoriale.

In conclusione, questa continua e sistematica richiesta di modelli co-decisionali tra Stato e Regioni nell'esercizio dei poteri o, a livello orizzontale, tra due o più Regioni, postula un passaggio dalle "materie" alle "politiche", per le quali si richiede inevitabilmente un intervento congiunto e coordinato sulla stessa materia.

La Conferenza Stato-Regioni, assume per questa ragione una indiscutibile centralità nell'assetto dei rapporti intersoggettivi, divenendo luogo principale di formazione della volontà dei territori e si eleva a sede adeguata per assicurare la co-decisione sulla formazione di atti amministrativi.

Tuttavia questo organismo mostra tutti i suoi difetti quando è chiamato ad operare come meccanismo di compensazione della perdita di competenze legislative regionali; la partecipazione della Conferenza al procedimento di formazione di atti legislativi non assicura infatti un effettivo potere di negoziazione per le Regioni sul contenuto del provvedimento, esautorando le sedi titolari del potere legislativo e non riesce, quindi, a supplire alla mancanza di forme di coinvolgimento delle autonomie, in specie all'assenza di una sede parlamentare di rappresentanza territoriale.

Le Regioni e gli enti locali

Anche nel 2012 l'attività dello Stato è stata determinante nell'ambito delle relazioni tra Regioni ed enti locali. Lo "spazio" normativo incaricato di dare nuova linfa a tali relazioni, apertosi dal 2001 con la riforma del Titolo V e ancora sostanzialmente bianco per quanto concerne i suoi nuovi caratteri fondanti, è rimasto tale a causa dell'ingombrante presenza statale, manifestatasi attraverso la declinazione di due temi. Il primo riguarda la materia funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane: di fatto, attraverso tale competenza, peraltro dai confini tutt'altro che delimitabili in maniera certa, lo Stato ha il potere di incidere sull'ampiezza del ruolo degli enti locali e, di conseguenza, sul terreno dei rapporti possibili tra questi e le Regioni di appartenenza; il secondo si fonda *sui principi di coordinamento della finanza pubblica*, i quali principi, anch'essi di competenza esclusiva statale e di natura trasversale, hanno capacità di incidere pesantemente sul ruolo di Regioni ed enti locali, riducendo anche in tal caso i margini per un'autonoma impostazione delle loro relazioni istituzionali.

Nel 2012 lo Stato ha agito su tali due temi coniugandone la trattazione: ovvero, lavorando sul ruolo degli enti locali con lo sguardo alla crisi economica e finanziaria. Il risultato è stato una produzione normativa (su tutti, il DL n. 95/2012) fortemente vincolante per Comuni e Province, che ne ha minato la stessa permanenza: il riferimento è, per i primi, all'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali che affievolisce, e non di poco, l'autonoma sussistenza dei Comuni di minori dimensioni (pari al 70,41% del totale dei Comuni italiani); per le seconde al così detto *riordino*, specie nei modi in cui è stato declinato, ovvero comprendendo il loro accorpamento e dunque riduzione/soppressione.

Le Regioni, anch'esse colpite nella loro autonomia dalla legislazione statale, nonché da un incessante altalenarsi di revisioni al Patto di stabilità e ai tagli dei trasferimenti (che hanno aumentato le difficoltà di pianificazione delle loro politiche), hanno iniziato ad adeguarsi alla nuova legislazione statale in materia di enti locali (in particolare, Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna e Puglia). Ma il compito affidato dalla legislazione statale non delinea per esse un ruolo di portata significativa: pur avendo tentato di riguadagnare una certa autonomia di valutazione, scostandosi qua e là dal dettato statale, le Regioni hanno prodotto interventi legislativi disposti essenzialmente «al fine di ottemperare alle previsioni stabilite dalle normative statali» (art. 2, comma 1, Lr Piemonte n. 11/2012), in una sorta di presa d'atto del declassamento di tali fonti primarie (le leggi regionali) a fonti secondarie di attuazione.

Come emerge da tali prime attività di adeguamento (sia regionale che comunale) delle quali si attende il completamento nel 2013, si sconta soprattutto la mancanza, nella legislazione statale, della declinazione o scorporo delle *funzioni* (da svolgere obbligatoriamente in forma associata) in singoli *servizi*, gli unici che consentirebbero risposte organizzative più univoche e più saldamente ancorate alla realtà quotidiana degli enti locali: non essendo univoca, nella pratica, la riconduzione di un determinato servizio ad una funzione fondamentale (individuata dallo Stato), risulta infatti non chiaro l'obbligo, per quello specifico servizio, al suo esercizio associato.

Le Regioni italiane e le politiche dell'Unione europea

a cura di ANTONINO IACOVIELLO *Ricercatore in Diritto pubblico dell'Issirfa-Cnr*

Il ruolo strategico della partecipazione delle Regioni nella definizione delle politiche europee è particolarmente avvertito in questo momento storico, anche a livello sovranazionale.

Vi è piena consapevolezza che il raggiungimento dei principali obiettivi europei, in particolare di quelli individuati per il superamento della crisi economica, richiede un attivo coinvolgimento degli enti territoriali e locali; la cosiddetta strategia Europa 2020, per risultare efficace, deve essere attuata a tutti i livelli di Governo.

Inoltre, agli enti territoriali e locali è affidato il compito di concorrere alla realizzazione dell'obiettivo di "comunicare l'Europa", cioè di avvicinare i cittadini alle istituzioni europee.

A livello nazionale, le politiche europee incidono in gran parte su materie affidate al livello di governo regionale; l'analisi dell'attività delle Regioni italiane consente quindi di valutare sia l'efficacia degli strumenti con cui le Regioni italiane concorrono alla definizione della posizione nazionale, sia il contributo che tale livello di Governo offre per l'adeguamento del diritto interno al diritto europeo.

In altre parole, consente di "valutare" l'attenzione ai temi europei ed il livello di impegno con cui le Regioni italiane danno voce ai bisogni dei rispettivi territori; sotto un diverso profilo, consente altresì di individuare le migliori pratiche per favorirne una più ampia diffusione.

Gli indicatori di riferimento selezionati per l'analisi delle attività delle Regioni in materia di rapporti con l'Unione europea sono l'utilizzo degli strumenti di partecipazione previsti dall'ordinamento nazionale, le modalità di attuazione della normativa europea, l'evoluzione dei rapporti tra Giunte e Consigli.

Le fonti di riferimento sono i questionari di rilevamento dati dell'Issirfa-Cnr, la documentazione istituzionale, i dossier tematici delle istituzioni nazionali ed europee e l'analisi della normativa di settore.

L'efficacia degli strumenti di partecipazione regionale all'elaborazione del diritto europeo

La partecipazione regionale alla fase di elaborazione del diritto europeo si conferma disomogenea. Solo alcune Regioni, infatti, utilizzano sistematicamente gli strumenti di partecipazione alla definizione della posizione nazionale: Emilia-Romagna, che ha investito nella realizzazione di un sistema che si è rivelato particolarmente efficace, ma anche Abruzzo e Marche.

Nel periodo di riferimento la Regione Emilia-Romagna segnala sette casi di invio di osservazioni ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della legge n. 11/2005 (ora articolo 24, comma 3, della legge n. 234/2012), le Regioni Abruzzo, Umbria e Veneto un caso.

Risultano altresì contributi delle Assemblee legislative regionali alla verifica della corretta applicazione del principio di sussidiarietà, ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona: in particolare, la Regione Emilia-Romagna segnala 4 risoluzioni, le Regioni Veneto e Marche 1.

In alcuni casi le risoluzioni contengono sia le osservazioni di merito di cui all'articolo 5 della richiamata legge n. 11/2005, che le valutazioni in ordine alla verifica di sussidiarietà; tale circostanza evidenzia che nella prassi la partecipazione regionale al controllo preventivo sul rispetto del principio di sussidiarietà tende a configurarsi come strumento aggiuntivo per far valere la posizione nazionale.

Le Regioni segnalano inoltre altre forme di partecipazione indiretta alla fase ascendente del processo decisionale europeo, nell'ambito delle attività della rete di controllo sul

rispetto del principio di sussidiarietà e della partecipazione a consultazioni pubbliche della Commissione.

Non si registrano invece casi di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa.

Partecipazione diretta di rappresentanti regionali nell'ambito delle delegazioni nazionali nei gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione

Nel periodo di riferimento non risultano casi di designazione di esperti regionali nelle delegazioni governative.

È stato invece acquisito in Conferenza Stato-Regioni l'elenco degli esperti regionali da designare per la partecipazione ad alcuni dei Comitati e dei Gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione riferiti a materie di competenza regionale.

L'acquisizione dell'elenco dovrebbe favorire una sistematica partecipazione di esperti regionali alla fase di formazione del diritto europeo già nel prossimo futuro.

Gli strumenti effettivamente utilizzati dalle Regioni italiane per l'adeguamento dell'ordinamento regionale al diritto europeo

Le Regioni si confermano attive nel contribuire all'adeguamento del diritto interno al diritto europeo; tuttavia, gli strumenti utilizzati appaiono diversi.

Ancora una volta, le Regioni dimostrano di preferire gli strumenti tradizionali (singole leggi di settore o atti amministrativi) alle leggi annuali di adeguamento al diritto europeo.

Le Regioni che hanno effettivamente approvato la legge europea annuale, conformemente a quanto previsto nelle rispettive leggi organiche in materia di partecipazione regionale al processo decisionale europeo, sono l'Abruzzo, il Veneto, e la Valle d'Aosta; ad esse si aggiunge la Regione Friuli-Venezia Giulia che ha approvato la legge europea regionale per l'anno 2010.

Le Regioni Abruzzo e Valle d'Aosta si confermano quelle più costanti nell'applicazione della rispettiva legge regionale di procedura, con particolare riferimento all'attuazione del diritto europeo. Tuttavia, tale dato non assume rilievo particolare nella valutazione dell'operato delle Regioni; l'obiettivo è infatti il costante adeguamento del diritto interno a quello europeo.

Sebbene con mezzi diversi, tale obiettivo è perseguito con costanza dalle Regioni.

Osservazioni finali

In conclusione, mentre sotto il profilo della partecipazione alla fase discendente del processo decisionale europeo non si ravvisano elementi di criticità, occorre implementare il contributo regionale alla formazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea.

Si tratta di una questione di forte rilevanza strategica sia a livello interno che a livello europeo: a livello interno consentirebbe di cogliere opportunità di sviluppo e crescita per i territori, nonché di assicurare una migliore e più efficiente attuazione degli obblighi che conseguono alle decisioni europee; a livello sovranazionale, concorrerebbe da una parte al raggiungimento dei principali obiettivi europei, tra cui quelli individuati nella cosiddetta strategia Europa 2020, dall'altra contribuirebbe alla realizzazione dell'obiettivo di "comunicare l'Europa", cioè di avvicinare i cittadini alle istituzioni europee.

Come osservato dal Presidente del Comitato delle Regioni Valcárcel al Forum del CdR sulla cittadinanza dell'Unione svoltosi nel novembre 2012, “se gli enti locali e regionali non tenessero conto della legislazione UE e se non si considerassero un anello attivo nella catena della democrazia europea, la cittadinanza dell'Unione non diventerebbe mai realtà”.

Le Regioni nella giurisprudenza

a cura di ALESSANDRO GENTILINI *Assegnista di ricerca dell'ISSiRFA-CNR.*

NICOLA VICECONTE *Ricercatore in Diritto pubblico dell'ISSiRFA-CNR*

e GIANPAOLO FONTANA *Ricercatore in Diritto costituzionale dell'Università degli Studi Roma Tre.*

La giurisprudenza costituzionale

I dati quantitativi sulla giurisprudenza costituzionale Stato-Regioni tornano, nel 2012, a mostrarsi preoccupanti. Nel giudizio in via principale, il numero delle decisioni tocca la sua cifra massima: n. 150 tra sentenze e ordinanze, 59 in più rispetto al 2011, per un totale di n. 356 capi di dispositivo, quasi il doppio del 2011. E raggiunge la sua cifra record dal 1956 anche l'incidenza percentuale delle decisioni rese nel giudizio in via diretta sul totale delle pronunce della Corte attestandosi al 47,46%, in deciso aumento rispetto al 2011 (quasi il doppio) e agli anni precedenti.

La grande novità, dunque, è il complessivo sorpasso del giudizio in via principale su quello in via incidentale, sia in cifra assoluta delle pronunce (150 rispetto a 140), sia in termini percentuali (47,46 rispetto a 44,3). Un dato, quest'ultimo, legato alla crescente conflittualità tra Stato e Regioni ma dovuto, in verità, anche alla parallela riduzione del numero di ordinanze di remissione dei giudici comuni.

Alla luce di tali dati appare chiaro il livello ormai allarmante che raggiunge la cifra delle decisioni sui ricorsi in via principale, da anni assestata a un livello piuttosto alto, il quale, nonostante alcuni brevi periodi di flessione, tende a una crescita progressiva. Il che conferma la complessità del sistema autonomistico italiano e la tendenziale difficoltà nel trovare meccanismi di *conciliazione preventiva*.

La crisi economica e il ricorso da parte dello Stato a misure assai incisive sull'autonomia regionale, a fini di contenimento della spesa pubblica e di riorganizzazione istituzionale, costituiscono senz'altro elementi di grande rilievo nel valutare tale crescita. L'emergenza, infatti, appare causa di notevole conflitto tra Stato e Regioni, e ciò non consente positive impressioni sugli sviluppi futuri, dato che le misure emergenziali, a forte incidenza sull'autonomia regionale, costituiscono tuttora una costante.

La grande maggioranza delle questioni proposte dallo Stato (Presidente del Consiglio dei ministri o Commissario dello Stato) ha trovato accoglimento (90 accolte, 30 rigettate e 15 dichiarate inammissibili); per le Regioni, invece, gran parte delle decisioni reca dispositivi di non fondatezza (88, contro gli appena 20 di accoglimento e i 34 d'inammissibilità e manifesta inammissibilità).

Appare dunque evidente che le declaratorie d'illegittimità costituzionale siano in grande maggioranza vertenti su leggi regionali; tendenzialmente a vantaggio dello Stato è anche il dato delle estinzioni e delle cessazioni della materia del contendere (46 dispositivi contro 22 su questioni di provenienza regionale), confermandosi come sia

soprattutto nel caso d'impugnazione di leggi regionali o delle Province autonome che si verifica la "contrattazione" sui provvedimenti impugnati oramai nota.

Nelle vicende in cui lo Stato ha lamentato la lesione di una sua potestà esclusiva, la grande maggioranza delle questioni ha avuto a oggetto, come per il 2011, solo tre delle lettere dell'art. 117, comma 2, Cost., e in particolare, la lett. *e*) (n. 37 casi, concernenti principalmente la *tutela della concorrenza*), la lett. *l*) (n. 33 casi, quasi sempre in materia di *ordinamento civile*) e la lett. *s*) (n. 45 casi): tutte, a ben vedere, potestà statali a carattere "trasversale" e in grado d'incidere su diverse competenze regionali. Più vasto del solito il gruppo di materie di competenza concorrente per cui lo Stato ha lamentato la lesione dei principi fondamentali della materia: tuttavia, il *coordinamento della finanza pubblica*, le cui finalità sono alla base dei numerosi provvedimenti dettati dalla crisi economica, costituisce di gran lunga la materia più invocata (46 volte su 77).

Con riguardo al merito delle questioni decise dalla Corte nel 2012 ed inerenti ai rapporti Stato-Regioni, si registra una sostanziale *continuità* con la giurisprudenza costituzionale pregressa. Possono tuttavia annotarsi alcune tendenze specificamente riferibili all'anno in esame o che, meglio, nell'anno considerato acquisiscono contorni di sempre maggiore, e per certi versi definitiva, nettezza. Esse hanno sullo sfondo, come accennato, il tema della gestione della crisi economica e finanziaria, dalla quale a ben guardare originano e vengono dipanate. E riguardano:

- la citata forza pervasiva dei principi (statali) di coordinamento della finanza pubblica, finanche davanti all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie, ma con alcune non irrilevanti eccezioni riguardo le autonomie speciali;
- la "alleanza" ormai formalizzata tra la Corte e le sue decisioni da un lato, e il Governo e la sua competenza in materia di finanza pubblica dall'altro: in virtù della quale, il secondo può esercitare il suo potere sostitutivo in caso di inosservanza regionale delle decisioni della prima.
- l'inarrestabile dilatazione della "tutela della concorrenza".

La giurisprudenza amministrativa

La rassegna della giurisprudenza amministrativa condizionata da sin troppo evidenti esigenze di selezione, risulta incentrata su specifici e selezionati ambiti tematici i quali nel biennio 2012-2013, si sono rilevati di particolare interesse nella prospettiva del diritto regionale e di quello delle autonomie territoriali latamente intese.

Va, peraltro, rilevato come quella offerta dalla giurisprudenza amministrativa si rivela prospettiva di osservazione per nulla secondaria delle dinamiche normative ed istituzionali della nostra forma di Stato regionale. Il ruolo crescente della giustizia amministrativa, anche nell'ambito del diritto regionale, infatti, trova spiegazione non solo nella sempre minore chiarezza e coerenza, che contraddistingue la produzione normativa nel suo complesso, ma soprattutto nell'accresciuta configurazione policentrica del sistema delle fonti regionali e locali la quale, a partire dal riformato Titolo V della Costituzione, richiede sempre più di frequente sedi di composizione dei conflitti, di accertamento delle competenze e di soluzione delle incertezze che fatalmente ne derivano.

La giurisdizione amministrativa, dunque, conferma il proprio ruolo strategico ed unificante nell'ambito del pluralismo ordinamentale e territoriale, ponendosi quale sede privilegiata di espressione e risoluzione del contenzioso tra lo Stato, le Regioni e le autonomie territoriali infra-regionali, alla luce di un quadro costituzionale delle

competenze regolamentari ed amministrative (oltreché legislative) ancora incerto ed indefinito.

Un ambito di particolare interesse nel biennio in esame è stato quello del contenzioso elettorale il quale ha registrato talune significative pronunce le quali hanno avuto un notevole impatto sulle realtà politico-amministrative di alcune Regioni, sino ad imporre, in taluni casi, la rinnovazione delle stesse consultazioni elettorali.

Il riferimento va in particolare alla sentenza Consiglio di Stato, sez. V, 29 ottobre 2012, n. 5504 con la quale è stata annullata la proclamazione degli eletti, per il rinnovo della Giunta e del Consiglio regionale del Molise, conseguente alla consultazione elettorale del 16 e 17 ottobre 2011. Con tale pronuncia, tra l'altro, viene stabilito che in materia elettorale, il termine di presentazione di una lista è inequivocabilmente perentorio e le sottoscrizioni degli elettori, diversamente dai semplici certificati elettorali, rivestono valore di elemento costitutivo essenziale dell'atto di presentazione di una lista. Il collegio ha ritenuto che l'imposizione di adempimenti formali quali la presentazione di un modello documentale unico contenente la lista presentata, il suo contrassegno e le sottoscrizioni, persegue lo scopo di assicurare che i sottoscrittori abbiano una piena consapevolezza della lista che contribuiscono a presentare. Il mancato rispetto di tali norme di garanzia determina, con l'esclusione di una delle liste ammesse alla competizione, la pronuncia annullatoria del risultato della consultazione.

Per restare sul terreno elettorale si segnala anche la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 27 novembre 2012 n. 6002, avente ad oggetto la natura giuridica ed i termini temporali di esercizio del potere di indizione delle elezioni regionali. Vicenda che, come si ricorderà, interessò la Regione Lazio a seguito delle dimissioni dell'allora Presidente Polverini. Tale sentenza ha chiarito, tra l'altro, che il potere di indizione delle elezioni regionali, non qualificabile quale atto politico, afferisce alla sfera dell'esercizio della potestà amministrativa, come tale *naturaliter* sottoposta al sindacato giurisdizionale amministrativo. Il Presidente dimissionario della Regione Lazio, come si ricorderà, ebbe a patrocinare un'interpretazione delle disposizioni normative regionali che prevedevano "l'indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione entro tre mesi" così da ritenere giuridicamente obbligatoria la mera indizione delle consultazioni elettorali non già (anche) il loro effettivo svolgimento. Con sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 27 novembre 2012 n. 6002 viene ritenuto "incongrua l'interpretazione che, imponendo una puntuale tempistica solo per la fase dell'indizione delle elezioni, di per sé inidonea a soddisfare le esigenze sopra prospettate, non ancori ad alcun limite temporale il loro effettivo svolgimento, ossia il segmento della procedura che effettivamente assicura la piena investitura dell'ente e ne suggella l'integrale ripristino operativo".

In tema di incandidabilità viene segnalata la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 29 ottobre, 2013, n. 5222 la quale, confermando la sentenza del giudice di primo grado, respinge le censure di costituzionalità mosse contro gli artt. 7, 12, 13, 15 e 16 del Dlgs n. 235/2012 per l'asserita violazione degli artt. 3 e 25 della Costituzione. Tale sentenza risulta di particolare interesse occupandosi sia della natura giuridica sia della *ratio* sottesa, in particolare, alla disciplina normativa inibitoria recata dal Dlgs n. 235/2012, la quale sul versante statale, assai di recente, non ha mancato di sollevare numerose discussioni di natura teorica ma soprattutto politico-istituzionale. In detta sentenza, in particolare, si legge che "l'applicazione delle cause ostative di cui allo *jus superveniens* alle sentenze di condanna intervenute in un turno di tempo anteriore non si pone in contrasto con il dedotto principio della irretroattività della norma penale e, più in

generale, delle disposizioni sanzionatorie ed afflittive, giacché la norma in esame non ha natura, neppure in senso ampio, sanzionatoria, penale o amministrativa”, precisando altresì che “il fine perseguito dal legislatore è quello di allontanare dallo svolgimento del *munus publicum* i soggetti la cui radicale inidoneità sia conclamata da irrevocabili pronunce di giustizia, così che la condanna penale irrevocabile viene in considerazione come mero presupposto oggettivo cui è collegato un giudizio di inidoneità morale a ricoprire la carica elettiva: la condanna stessa è dunque un requisito negativo ai fini della capacità di partecipazione alla competizione elettorale”.

I giudici amministrativi nel biennio in considerazione hanno anche avuto occasione di cimentarsi sulla definizione della ampiezza ed intensità dei poteri delle Regioni durante il regime di *prorogatio*. Il Consiglio di Stato, sez. V, 15 gennaio 2013, n. 180 perviene ad una interpretazione restrittiva dei poteri esercitabili durante la *prorogatio*, richiamandosi alla sentenza della Corte costituzionale 26 febbraio 2010, n. 68 resa a proposito di analoga disposizione dello Statuto regionale abruzzese, giunge alla conclusione che “pur non risultando alcuna espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio e dalla Giunta regionale medesimi nel periodo successivo alla indizione delle elezioni, si deve interpretare la relativa normativa come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali, giacché l'esistenza di questi limiti è immanente all'istituto della stessa *prorogatio*”.

Il premio di maggioranza, ed in particolare i criteri che presiedono all'attribuzione dello stesso ai sensi dell'art. 73, comma 10, del Dlgs n. 267/2000 sono all'origine di alcune significative pronunce dei giudici amministrativi le quali concordemente finiscono per sancire la prevalenza degli obiettivi di governabilità e stabilità dei governi locali rispetto alle contrapposte esigenze di rappresentatività.

Il Consiglio di Stato, sez. III, 7 maggio 2013, n. 2468, in particolare, rinviene nell'attribuzione del premio di maggioranza del 60% una soglia minima da garantire in via necessaria alle liste collegate al sindaco eletto nei Comuni con più di 15.000 abitanti, tale, dunque, da legittimare un arrotondamento per eccesso del numero dei seggi.

Il commissariamento governativo disposto dalla necessità di risanare il disavanzo di numerose Regioni in materia sanitaria continua ad essere motivo di contenzioso non solo costituzionale ma anche amministrativo. La esatta individuazione dei limiti e della portata dell'azione del commissario *ad acta*, la confusione in capo al Presidente della Giunta regionale dei ruoli di direzione politica e di garanzia del rispetto degli accordi per il riassetto dell'organizzazione sanitaria regionale nonché i rischi di svuotamento delle competenze costituzionalmente intestate agli organi politici regionali sono alcune delle principali questioni poste dall'attuazione dei c.d. Piano di rientro dal debito sanitario.

Considerazioni interessanti sulla natura giuridica dei provvedimenti adottati dal commissario *ad acta* si ritrovano nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 07 maggio 2013, n. 2470 secondo la quale si tratterebbe di “ordinanze emergenziali statali in deroga [...] che il Commissario, nella sua competenza d'organo statale, è tenuto ad assumere in esecuzione del piano di rientro, così come egli può emanare gli ulteriori provvedimenti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali necessari alla completa attuazione del piano stesso”.

I principali temi di riforma di interesse regionale al centro del dibattito nel 2012

a cura di CLAUDIA SPERANDII *Collaboratore di Ricerca dell'ISSIRFA-CNR.*

Il dibattito instauratosi presso le sedi istituzionali centrale e periferiche ha riguardato, nel corso del 2012, una serie di iniziative governative, finalizzate, almeno nelle intenzioni, a superare la crisi economico-finanziaria; iniziative, tuttavia, deboli e insufficienti ad arginare la recessione che, da un lato, minaccia la coesione sociale e rende sempre più netto il divario territoriale nel nostro Paese, dall'altra, indebolisce oltre misura le stesse istituzioni politiche, le quali faticano ad esprimere un costante indirizzo politico che guidi verso interventi di riforma risolutivi, anche in considerazione dei vincoli imposti dall'Unione Europea alle politiche economiche degli Stati membri.

Il nostro Paese deve affrontare una serie eterogenea di problematiche che richiedono cambiamenti articolati, tra i quali il recupero da parte del Parlamento del suo ruolo principale, quello di detentore del potere legislativo, surclassato negli ultimi tempi dalla decretazione d'urgenza, tramite la quale l'Esecutivo ha finito col sovrapporre e confondere l'improcrastinabilità di questioni acute dalla particolare congiuntura economico-finanziaria con tematiche strutturali sedimentate nel tempo, non aventi, peraltro, le caratteristiche richieste per l'adozione di decreti legge.

In questo contesto, l'attenzione si è focalizzata, in primo luogo, sulle riforme costituzionali, quali:

- la riforma del Senato e del procedimento legislativo (AS 24 e AC 5386);
- la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (Ddl cost. n. 3520);
- le modifiche costituzionali derivanti dalla L. cost. n. 1/2012 (unica riforma portata a compimento prima dello scioglimento anticipato delle Camere).

In secondo luogo, il Governo si è impegnato in interventi finalizzati al contenimento della spesa pubblica attivati tramite decretazione d'urgenza, tra i quali sono state inserite le norme relative alla composizione dei Consigli regionali e la soppressione delle Province.

La riforma del bicameralismo paritario e perfetto e del procedimento legislativo

La riforma del bicameralismo paritario e perfetto è una delle questioni maggiormente discusse nel panorama politico italiano. Il dibattito sul tema ha posto in evidenza il forte accordo sulla necessità di ridisegnare la fisionomia della seconda Camera; tuttavia, un forte disaccordo si riscontra circa la composizione e le funzioni che ad essa andrebbero attribuite nonché le modalità di integrazione della rappresentanza degli enti territoriali.

Per quanto concerne il nuovo procedimento legislativo, il quale avrebbe avuto un'articolazione suddivisa sulla base delle materie oggetto di ciascun disegno di legge, nel riconoscimento, in generale, del ruolo prevalente di una Camera sull'altra, i maggiori dubbi riguardano la difficoltà di poter stabilire con certezza quando una materia prevalga sull'altra e, di conseguenza, quale Camera si imponga all'altra. Di qui, la crescente convinzione della necessità di incidere sulla distribuzione delle competenze legislative, intervenendo nuovamente sul titolo V della Costituzione.

La riforma del Titolo V

Sin dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V, avvenuta nel 2001, sono state evidenziate le maggiori criticità di tale riforma, riguardanti, in particolar modo, la necessità di delineare, con maggior precisione, i confini della competenza legislativa di Stato e Regioni. Durante l'ultimo periodo della XVI Legislatura, il Governo ha presentato un disegno di legge costituzionale volto ad intervenire in tal senso, il cui esame, tuttavia, si è arrestato in sede referente in I Commissione del Senato e che ha attratto l'attenzione del dibattito, soprattutto in ordine:

- a) agli effetti sul regionalismo italiano prodotti dall'immissione della cd. *clausola di supremazia*, la quale costituirebbe un titolo di legittimazione statale ad intervenire legislativamente *al di là* dei criteri di riparto delle competenze;
- b) all'ampliamento della competenza esclusiva dello Stato, mediante l'inserimento della locuzione "principi generali dell'ordinamento" nella lett. *p*) del comma 2 dell'art. 117;
- c) alle modifiche alla potestà concorrente, secondo le quali la potestà statale si spingerebbe ben oltre l'indicazione dei principi fondamentali, ponendosi in una prospettiva "funzionale/teleologica";
- d) alla portata della modifica riguardante la nuova configurazione della potestà regolamentare.

Un nuovo principio "preferibilmente" costituzionale: il pareggio di bilancio

In concomitanza con l'acuirsi delle tensioni sui debiti sovrani dell'Euro zona e assecondando le "preferenze" europee, con legge costituzionale n. 1/2012, è stato introdotto in Costituzione il principio dell'equilibrio (non del pareggio) strutturale delle entrate e delle spese del bilancio, attraverso la novella degli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., correlata a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, statale e periferiche.

Le modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 1/2012, nonché dalla legge di attuazione n. 243/2012 non hanno riscosso troppo successo e l'adozione di politiche economico-finanziarie molto rigide ai Governi nazionali ha provocato, al contrario, più di una alzata di scudi. Il monito degli economisti colpisce l'inefficacia delle scelte effettuate per garantire l'uscita dalla crisi, la sostenibilità delle finanze pubbliche e la crescita dei Paesi europei, individuando le conseguenze prodotte dalla manovra nella recessione, nella disoccupazione soprattutto giovanile ma non solo, nel peggioramento delle condizioni di vita e nel conseguente aumento della povertà e del rischio sociale.

La crisi, la decretazione d'urgenza e la vicenda regionale

La discussione istituzionale e accademica relativa alla vicenda regionale, nel corso del 2012, ha in particolare riguardato gli esiti dell'impugnazione dell'art. 14 del DL 138/2011, convertito in legge n. 148/2011, il quale, com'è noto, ha imposto una riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali, e istituito un Collegio di revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente. A tal proposito, è stato sostenuto che la norma in questione abbia inciso gravemente sulla rappresentanza politica delle Regioni, sull'autonomia statutaria regionale in materia di forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (art. 123 Cost.), nonché sulla autonomia finanziaria.

Tuttavia, la Corte costituzionale, con sentenza n. 198/2012, ha ritenuto il ricorso non fondato poiché la disposizione censurata, inserendosi nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, detta “criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati”, fissando sostanzialmente un “rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei Consiglieri (e Assessori)”, perciò garantendo e non contravvenendo “il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati”.

La crisi, la decretazione d’urgenza e la vicenda provinciale

Dopo gli interventi che hanno visto la luce nel 2011, ovvero il Dl n. 138 e il Dl n. 201, nel corso del 2012, è stato emanato il Dl n. 95, convertito in legge n. 135, il quale, ripristinando in capo alle Province la quasi totalità delle funzioni, comprese quelle di indirizzo e coordinamento delle attività comunali, ha confermato: l’eliminazione della Giunta, dal novero degli organi provinciali, la riduzione del numero dei consiglieri, la previsione, per essi, della medesima composizione numerica in tutte le Province italiane e l’elezione indiretta dei suoi membri e del suo Presidente. Il decreto definisce inoltre i requisiti minimi in base ai quali operare la ristrutturazione, ovvero la dimensione territoriale (2.500 chilometri quadrati) e la densità della popolazione residente sul territorio (350.000 abitanti).

La critica ha posto in rilievo i diversi profili di illegittimità del Dl n. 95, che hanno costituito motivi di impugnazione dinnanzi alla Corte costituzionale, la quale ne ha dichiarato l’incostituzionalità con sentenza n. 220/2013, in considerazione dell’inadeguatezza dello strumento utilizzato, il decreto legge, per apportare le modifiche strutturali previste.

La vicenda riguardante le Province è ancora all’attenzione parlamentare, tant’è che nella XVII Legislatura è stato presentato un Ddl (il n. 1542), in discussione alla Camera dei Deputati.