



Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle
Autonomie "Massimo Severo Giannini"

RAPPORTO SULLE REGIONI IN ITALIA 2015

A cura di
Stelio Mangiameli e Giulia Maria Napolitano

SINTESI PER LA STAMPA

Senato della Repubblica, 21 giugno 2016

INDICE

PARTE PRIMA – SVILUPPO ECONOMICO E POLITICHE INFRASTRUTTURALI PER LE IMPRESE

CAPITOLO 1 – II SETTORE AGRO -ALIMENTARE
di *Clelia Losavio*

CAPITOLO 2 – LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE
di *Gabriella Saputelli*

CAPITOLO 3 – IL TURISMO
di *Clelia Losavio*

CAPITOLO 4 – L'ENERGIA
di *Antonino Iacoviello e Jacopo Di Gesù*

CAPITOLO 5 – L'INNOVAZIONE NEI TERRITORI
di *Massimo Arnone e Chiara Cavallaro*

CAPITOLO 6 – IL CREDITO
di *Paolo Colasante*

CAPITOLO 7 – FONDO PER LO SVILUPPO E LA
COESIONE E FONDI STRUTTURALI COME STRUMENTI
PER L'INTERVENTO PUBBLICO NEL MEZZOGIORNO
di *Stelio Mangiameli*

PARTE SECONDA – TERRITORIO ED AMBIENTE

CAPITOLO 8 – L'ABITAZIONE

di *Laura Ronchetti*

CAPITOLO 9 – IL GOVERNO DEL TERRITORIO

di *Antonino Iacoviello*

CAPITOLO 10 – I TRASPORTI

di *Fabrizio Tuzi*

CAPITOLO 11 – I RIFIUTI E LA TUTELA DELLE ACQUE

di *Emma A. Imparato*

PARTE TERZA – SERVIZI ALLA PERSONA

CAPITOLO 12 – LA SANITA' E LA TUTELA DELLA SALUTE

di *Stefania Gabriele*

CAPITOLO 13 – L'ASSISTENZA SOCIALE

di *Giulia Maria Napolitano*

CAPITOLO 14 – L'INCLUSIONE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ: LA CONVENZIONE ONU E IL CAMBIO DI PARADIGMA

di *Alessandra Tonucci*

CAPITOLO 15 – I MIGRANTI

di *Alessandro Gentilini*

PARTE QUARTA – UNO SGUARDO D'INSIEME ALLA FINANZA

CAPITOLO 16 – IL DIVARIO TERRITORIALE ITALIANO TRA CRISI ECONOMICA E FEDERALISMO FISCALE

di *Andrea Filippetti e Giuseppina Testa*

CAPITOLO 17 – LA FINANZA LOCALE: LA SPESA REGIONALE

di *Fabrizio Tuzi*

LE PROSPETTIVE FUTURE

DOVE VANNO LE REGIONI?

di *Stelio Mangiameli*

PARTE PRIMA

SVILUPPO ECONOMICO E POLITICHE
INFRASTRUTTURALI PER LE
IMPRESE

CAPITOLO 1

Il settore agro-alimentare

di Clelia Losavio

Sebbene il settore agricolo non sia rimasto impermeabile alla grave crisi economica degli ultimi anni, le sue caratteristiche strutturali (rigidità dell'offerta agricola e della domanda alimentare) hanno consentito, tuttavia, di attenuare le variazioni indotte dal ciclo economico. L'agricoltura ha continuato a mostrare, infatti, segni di vitalità e, comunque, una maggiore capacità di innovarsi e proporsi con funzioni nuove, non solo, per esempio, in ambito ambientale, ma anche in contesti meno ovvi come nel settore dei servizi sociali.

Ebbene, i provvedimenti e gli interventi regionali in agricoltura sembrano rispecchiare, in qualche modo, questa tendenza. L'analisi delle leggi emanate nel biennio 2013-2014, mostra, infatti, come le Regioni siano rimaste soggetti attivi nel disciplinare – spesso, tra l'altro, in anticipo rispetto al legislatore nazionale – alcuni temi e questioni importanti per il mondo agricolo e la collettività in genere. Ci si riferisce, per esempio, al grave problema della riduzione della superficie agricola, rispetto al quale molte Regioni sono intervenute con l'approvazione di norme che contrastano il consumo di suolo agricolo e ne favoriscono l'accesso da parte degli agricoltori (Ir Liguria n. 4/2014, Ir Abruzzo n. 24/2014, Ir Veneto n. 26/2014, Ir Puglia n. 26/2014, Ir Molise n. 16/2014, Ir Lombardia n. 30/2014, Ir Umbria n. 3/2014; Ir Campania n. 10/2013). Si tratta di interventi importanti che, partendo dal riconoscimento del ruolo essenziale che l'imprenditore agro-forestale svolge rispetto alla salvaguardia e alla tutela del territorio rurale,

impegnano le Regioni ad avviare processi di ricomposizione e riordino fondiario, nonché di recupero produttivo dei terreni abbandonati, incolti o sottoutilizzati, anche attraverso la costituzione di *banche regionali della terra*, base dati informatizzate in cui sono inventariati i terreni e le aziende agricole, di proprietà pubblica e privata, disponibili per operazioni di affitto o concessione, nonché i terreni incolti, abbandonati o non sufficientemente coltivati, individuati tramite censimento comunale.

Un'altra questione d'estrema importanza per il mondo agricolo è quella della *tutela delle risorse genetiche autoctone* da impiegare per scopi agricoli e alimentari. L'approvazione nel 2012 delle linee guida nazionali per la conservazione *in-situ*, *on-farm* ed *ex-situ*, della biodiversità vegetale, animale e microbica di interesse agrario ha, infatti, spinto diverse Regioni a creare un quadro normativo di riferimento che tenesse conto delle indicazioni nazionali (Ir Sicilia n. 19/2013, Ir Puglia n. 39/2013 e Ir Sardegna n. 16/2014); mentre le Regioni che avevano già emanato leggi in tal senso hanno confermato l'impegno di tutela con l'attività di programmazione prevista dalle rispettive leggi regionali (per esempio il Piano settoriale di intervento per la tutela delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario (triennio 2011 – 2013) del Lazio o quello (2013-2015) delle Marche).

In questi ultimi anni sempre più attenzione da parte della legislazione regionale sembra essere attribuita alla valorizzazione della *multifunzionalità* dell'attività agricola o per lo meno delle nuove forme in cui essa può esprimersi. Accanto ai più classici interventi in favore dell'*agriturismo* – numerosi anche nel biennio in questione (per esempio, Ir Puglia n. 42/2013; Ir Umbria n. 16/2014) – si può notare, infatti, la presenza di diverse normative sulla disciplina dell'attività di *fattoria*

didattica, consistente nell'ospitare e svolgere attività didattiche e divulgative a favore delle scuole e dei cittadini allo scopo di riscoprire il valore culturale dell'agricoltura, della pesca e della civiltà rurale e marinara (Ir Veneto n. 35/2013; Ir Umbria n. 16/014; Ir Abruzzo n. 48/2013; Ir Toscana n. 4/2014). Inoltre, come negli anni immediatamente precedenti, anche nel biennio 2013-2014, l'*agricoltura sociale* è stata oggetto di specifica disciplina da parte di diverse Regioni (Ir Liguria n. 36/2013, Ir Veneto n. 14/2013, Ir Molise n. 5/2014; Ir Umbria n. 16/2014), a testimonianza di come questo tipo di agricoltura, che associa alla produzione agricola il soddisfacimento di bisogni sociali (come la riabilitazione e il recupero di soggetti svantaggiati, l'inserimento lavorativo o le attività didattiche), si stia dimostrando uno strumento utile per offrire importanti servizi alle popolazioni rurali ed urbane. Proprio la crescita delle esperienze sul territorio, favorita anche dall'inserimento dell'agricoltura sociale nei PSR, hanno, infatti, innescato già da alcuni anni un processo normativo a livello regionale che ha anticipato quello statale appena definito.

Quanto alla politica di *sviluppo rurale*, il biennio 2013-2014 è stato caratterizzato dalla sovrapposizione tra la fase conclusiva del vecchio ciclo di programmazione (2007-2013) e la preparazione del nuovo (2014-2020). Come è noto, infatti, nell'ottobre del 2014, con l'approvazione da parte della Commissione UE dell'Accordo di Partenariato (AP) italiano, si è concluso un lungo e faticoso periodo di negoziazione iniziato alla fine del 2012. Alla fine del 2014 tutte le Regioni italiane avevano presentato alla Commissione europea i propri PSR 2014-2020, aprendo la fase di "negoziazione" degli stessi.

Quanto alla chiusura del ciclo passato, i dati relativi alla capacità di spesa, aggiornati al 31 dicembre 2014, confermano, come migliore prestazione, quella della Provincia

di Bolzano, con una percentuale di spesa pari al 91,78% delle risorse programmate, seguita dalla Lombardia con una percentuale del 90,83%. La spesa di numerose Regioni si attesta, comunque, sopra all'80% delle risorse programmate (Prov. di Trento; Liguria; Veneto; Valle d' Aosta; Friuli Venezia Giulia; Toscana; Emilia-Romagna; Piemonte; Molise; Puglia), mentre altre rimangono sotto, anche di poco, all'80% (Abruzzo; Lazio; Marche; Sardegna; Umbria; Basilicata; Calabria; Campania e Sicilia). Le prestazioni delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, tra l'altro, non si discostano in modo particolare da quelle delle Regioni Competitività, ma anzi è possibile osservare un notevole miglioramento della loro capacità di spesa.

CAPITOLO 2

Le piccole e medie imprese

di Gabriella Saputelli

Il 2013 è stato molto critico per le imprese e per il sistema produttivo italiano, come dimostrano numerosi studi. La crisi ha inciso profondamente sulle imprese italiane, più della media europea, e portato l'economia italiana in un periodo di recessione, caratterizzato dalla caduta della domanda interna e da un rallentamento di quella estera. A fine 2014 si registrano deboli segnali di ripresa, che diventano più visibili nel 2015. Preoccupanti sono tuttavia alcune rilevazioni che mostrano una situazione molto critica nel Mezzogiorno e un'accentuazione del divario Nord/Sud.

A seguito della crisi economico-finanziaria, in un contesto dunque di forte contrazione della domanda, le politiche per le imprese sono tornate ad essere una priorità, portando a ripensare l'intervento pubblico in economia e il coinvolgimento dei vari livelli di governo nella predisposizione di interventi di sostegno alle attività produttive.

Gli indirizzi di *policy* individuati a livello europeo e nazionale come prioritari per il rilancio della produttività, e in rapporto allo scenario descritto, riguardano la correzione o il miglioramento di alcuni aspetti ritenuti ormai i punti critici del sistema italiano: la semplificazione burocratica e la riduzione del carico fiscale delle imprese; l'innovazione e la R&S; l'internazionalizzazione; le aggregazioni di imprese; l'accesso al credito.

L'analisi della normativa regionale adottata nel biennio 2013-2014 svela un'attenzione particolare delle Regioni nell'adozione di normative riguardanti: la semplificazione del

sistema amministrativo regionale e locale per i settori produttivi, la promozione del sistema produttivo regionale e gli incentivi per il rafforzamento della competitività delle PMI, la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese e gli interventi volti a favorire l'accesso al credito. Occorre segnalare anche l'attenzione per il potenziamento delle reti e delle aggregazioni di imprese (o "cluster"), che hanno rappresentato una buona strategia per affrontare quegli aspetti (innovazione, internazionalizzazione) di difficile realizzazione per le imprese di limitate dimensioni.

Una particolare attenzione merita il sistema delle agevolazioni alle imprese, caratterizzato da un'estrema complessità e numerosità degli interventi. Il confronto con i dati nazionali sull'ammontare delle agevolazioni mostra una netta prevalenza delle Regioni nella distribuzione delle risorse e una progressiva sostituzione degli strumenti di agevolazione regionali a quelli nazionali. Nel 2013, ad esempio, le agevolazioni concesse regionali ammontano a 2,3 miliardi contro i 1,7 miliardi delle agevolazioni concesse nazionali. Tra i due livelli di governo è nel tempo emersa anche una suddivisione delle tipologie di intervento fondata sulla specializzazione dell'intervento pubblico per obiettivi di politica industriale: i sistemi agevolativi regionali sono portati a sostenere principalmente *sviluppo produttivo e territoriale* e *R&S e Innovazione*, mentre gli strumenti di agevolazione nazionali sono maggiormente focalizzati su *internazionalizzazione* e *nuova imprenditorialità*. Quanto alla loro destinazione, l'area del Centro Nord è la maggiore beneficiaria degli interventi agevolativi adottati a livello regionale, circostanza che riflette il significativo divario che sussiste tra Centro Nord e Mezzogiorno nella distribuzione delle agevolazioni e nella capacità di assorbimento delle

risorse, nazionali e regionali, che si è accentuata negli ultimi anni e ha aumentato il divario regionale.

La valutazione annuale della Commissione europea sulle politiche per le imprese adottate negli Stati membri mostra un profilo dell'Italia che è al di sotto della media europea per quanto riguarda i dieci principi individuati come prioritari, sebbene ci siano stati dei progressi. Anche l'OCSE, in un recente rapporto sull'Italia, focalizza l'attenzione sul divario territoriale italiano e sulle disparità tra Nord e Sud per quanto riguarda una serie di indicatori economici e produttivi, sottolineando l'insufficienza delle politiche specifiche per lo sviluppo delle PMI e dell'imprenditorialità nell'insieme delle strategie messe a punto per lo sviluppo economico per il SUD. Nell'attuale contesto produttivo e istituzionale, numerose ricerche hanno sottolineato l'importanza del ruolo delle Regioni in materia di attività produttive. L'analisi delle politiche regionali predisposte in questo settore e delle difficoltà che si sono incontrate ripropongono considerazioni più ampie riguardanti altri aspetti problematici, quali i finanziamenti, il rapporto con le politiche nazionali e il contesto in cui si colloca l'azione regionale. La complessità della situazione produttiva e istituzionale italiana sembra infatti richiedere la definizione di una politica *condivisa* tra i vari attori del sistema e un'azione *combinata* di entrambi i livelli di governo, attraverso interventi adottati in una logica sussidiaria.

CAPITOLO 3

Il turismo

di Clelia Losavio

Nel biennio 2013-2014, le principali analisi e indagini statistiche disponibili confermano la profonda rilevanza del turismo per l'economia italiana e il buon posizionamento del nostro Paese tra i principali attrattori. Nonostante ciò, questi anni di crisi economica hanno evidenziato alcune criticità strutturali, legate, non solo, alle caratteristiche economiche del comparto, ma anche a questioni politico-istituzionali, come la marginalità del turismo nella politica di sviluppo del Paese, la mancanza di una visione politica unitaria che rispecchi la natura trasversale del turismo e le sue connessioni con numerosi altri settori e attività, e, non ultimi, i problemi di *governance* relativi ai rapporti Stato-Regioni.

Da tempo a livello nazionale viene manifestata l'intenzione di riformare il sistema turistico allo scopo di attuare una nuova e più organica politica, ma, nei fatti, lo Stato non si è mostrato in grado di farlo. Basti pensare, negli anni oggetto d'indagine, al mancato decollo del piano strategico del 2013, che avrebbe dovuto permettere, attraverso sessanta azioni concrete, il superamento delle maggiori criticità del settore, e alla difficoltosa ristrutturazione dell'ENIT.

Quanto alla ridefinizione delle competenze tra il livello di governo centrale e regionale, il disegno di riforma costituzionale *in itinere* punterebbe a "restituire" una parte del turismo alla competenza legislativa statale. La materia del turismo, infatti, verrebbe ad essere divisa tra "le disposizioni generali e comuni sul turismo", attribuite alla competenza esclusiva statale e "la valorizzazione e organizzazione

regionale del turismo" che spetterebbe, invece, alle Regioni. Se il progetto di riforma costituzionale dovesse essere approvato ne deriverebbe, dunque, un rafforzamento del ruolo del legislatore nazionale.

La questione aperta della competenza Stato-Regioni, aggravata dall'esiguità delle risorse destinate al turismo, ha senz'altro determinato una situazione di incertezza anche dal punto di vista della politica e della programmazione del settore, condizionando negativamente le politiche regionali in suo favore.

L'analisi complessiva degli interventi normativi regionali in materia di turismo nel biennio 2013-2014 sembra, tuttavia, suggerire qualche timido segno di ripresa del settore o, quanto meno, mostrare uno sforzo dei legislatori regionali nel provare ad imprimere allo stesso un nuovo vigore. Alcune Regioni in questi anni hanno, infatti, provveduto ad un'opera di riordino o di riorganizzazione della materia e delle sue funzioni (Ir Umbria n.13/2013; Ir Veneto n. 11/2013; Ir Campania n. 18/2014), sicuramente in un'ottica di semplificazione normativa e amministrativa dell'ordinamento regionale, ma anche allo scopo, esplicitamente dichiarato nelle finalità delle leggi, di riconoscere «al turismo un ruolo strategico per lo sviluppo economico ed occupazionale e per la crescita culturale e sociale» (Ir Umbria n. 13/2013) dei rispettivi territori.

Allo stesso tempo, in linea con le sollecitazioni promosse in sede europea, è cresciuta la consapevolezza nei confronti dell'importanza di modelli di turismo sostenibili che non trascurino, nella ricerca della competitività, la tutela dell'ambiente naturale e culturale delle destinazioni turistiche, né l'integrazione con la comunità locale e l'accessibilità. La sfida del turismo sostenibile sembra essere una priorità per

molte Regioni che intervengono, o per lo meno si propongono di farlo, utilizzando strategie differenti, come la valorizzazione della qualità, la destagionalizzazione dei flussi turistici, lo sviluppo dell'innovazione e di nuove tecnologie, la collaborazione tra i soggetti regionali. L'aspetto dell'accessibilità, inoltre, sembra essere stato particolarmente valorizzato a livello regionale: ne costituiscono esempi la Lr n. 11/2013 del Veneto che ha impegnato la Regione ad assicurare che le persone affette da forme di disabilità possano comunque fruire dell'offerta turistica in modo completo ed in piena autonomia, ricevendo servizi in condizioni di parità con gli altri fruitori e senza alcun aggravio di prezzo; il TU dell'Umbria (Lr n. 13/2013) che indica tra le sue finalità "la promozione e l'incentivazione dell'accoglienza con particolare riguardo alle persone diversamente abili"; diversi piani turistici regionali (Piano Turistico annuale del Lazio 2013, dgr n. 325/2013; programma annuale di promozione turistica 2013 delle Marche, dgr n. 369/2013).

Nel biennio 2013-2014 si osserva, inoltre, a livello regionale la presenza di diversi interventi che, in linea con i cambiamenti del mercato e la tendenza a valorizzare un "turismo esperienziale" o "motivazionale", vanno, appunto, nella direzione di proporre il territorio attraverso le esperienze che su di esso si possono vivere in termini di contatto col paesaggio naturale, con le risorse ambientali e culturali del luogo, nonché con quelle storiche o enogastronomiche. Tra questi, per esempio, la Lr n. 14/2013 dell'Emilia-Romagna che ha come obiettivo la tutela e la valorizzazione della *rete escursionistica* regionale e delle relative attività; la Lr n. 3/2013 del Veneto a sostegno delle attività di *cicloturismo*, *ciclo-escursionismo* e *turismo equestre*; la dgr n. 325/2013 del Lazio sulla riqualificazione dei *percorsi naturalistici*, delle *piste*

ciclabili e delle *ippovie*; la Lr n. 31/2014 della Liguria sul recupero e la valorizzazione dei *siti estrattivi* come ambiti museali, turistici e ricreativi; le dgr n. 850/2013 e n. 720/2014 dell'Abruzzo sulla valorizzazione del *patrimonio speleologico*; le Lr n. 26/2013 dell'Abruzzo e n. 7/2014 del Veneto sulla promozione del *turismo naturalista*.

Come di norma, infine, anche nel biennio in questione, una parte importante della legislazione regionale ha riguardato la disciplina delle strutture ricettive e di altre attività dirette all'ospitalità. Di particolare interesse, oltre alle due leggi di riordino già citate di Umbria e Veneto, nonché al TU della Liguria proprio in materia di strutture ricettive, sono le normative regionali sull'*albergo diffuso*, una particolare forma di ospitalità che si sta andando sempre più sviluppando sul territorio italiano e che può offrire nuove opportunità di valorizzazione e di rivitalizzazione dei borghi antichi e dei centri storici minori. Diverse Regioni, infatti, negli anni 2013-2014, hanno emanato una disciplina dell'albergo diffuso (Lr n. 22/2013 dell'Abruzzo, n. 11/2013 della Sicilia, n. 71/2013 della Toscana e n. 7/2014 del Molise) che va a completare un quadro normativo che, in assenza di una disciplina nazionale di riferimento, si va definendo ormai da anni a livello regionale.

CAPITOLO 4

L'energia

di Jacopo Di Gesù

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. A ciò deve aggiungersi, poi, il ddl di riforma costituzionale "Renzi-Boschi" in *itinere*, il quale riallocherebbe la materia nel novero delle competenze legislative esclusive statali.

Per quanto riguarda le fonti europee, si rileva una non abbondante produzione normativa inerente la materia dell'energia. Ciò – si ritiene – in quanto le politiche sovranazionali relative al settore energetico sono già state ampiamente definite da atti emanati negli anni precedenti ed ancora in vigore. Deve comunque ricordarsi il regolamento 1300/2013 relativo al fondo di coesione volto a sostenere anche gli investimenti in materia di energia e ambiente.

Con riguardo alle fonti normative statali, il riferimento principale è dato dal decreto legge n. 133 del 2014 (c.d. Sblocca Italia), che introduce modifiche rilevanti al quadro normativo vigente in materia di sviluppo delle risorse energetiche nazionali, e che ha provocato diverse reazioni sia a livello istituzionale (l'art. 38 è stato oggetto di censure di costituzionalità da parte di diverse Regioni) sia a livello sociale. Degno di rilievo anche il dlgs n. 102 del 2014, di attuazione della direttiva 2012/27/UE.

Con riguardo alla produzione legislativa regionale nel biennio 2013-2014, non numerosi sono stati i provvedimenti adottati dalle Regioni. Fra questi si ricorda la Ir Campania n. 1/2013, "Cultura e diffusione dell'energia solare in Campania"; nonché la Ir Veneto n. 27/ 2013 di attuazione di talune direttive europee. Tuttavia, al di là di tali leggi a vocazione più ampia, in tutti gli altri casi la produzione legislativa è parsa per lo più volta alla disciplina di singoli microsettori quale, ad esempio, quello dell'edilizia sostenibile o la valutazione di impatto ambientale.

Occorre sottolineare, però, come molte Regioni abbiano aggiornato il proprio piano energetico e ambientale regionale (PEAR), ossia lo strumento strategico principale per la programmazione e il governo dello sviluppo energetico nel singolo territorio. In particolare, si ricorda il PEAR della Regione Marche con cui vengono perseguiti gli obiettivi della definizione delle modalità con cui far fronte agli obblighi cogenti previsti dal Dm 15 marzo 2012 e il PEAR della Liguria, il quale intende coordinare le linee strategiche in materia di politiche energetiche con quelle riferite allo sviluppo economico.

Discreta è stata la produzione normativa secondaria. In particolare le Regioni sono ricorse allo strumento regolamentare e alle Deliberazioni di Giunta per intervenire in ambiti più settoriali e circoscritti, quali gli incentivi per il raggiungimento dell'efficienza energetica (reg. Puglia n. 17 del 2014).

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 ancora notevolmente sbilanciata a favore delle Regioni del nord. Nonostante ciò, la Puglia si rivela nuovamente la prima Regione per potenza installata per km quadrato, per capacità installata, nonché per il contributo regionale alla produzione italiana da impianti fotovoltaici.

Con riguardo alle politiche delle Regioni in materia di ricerca e coltivazione degli idrocarburi (anch'essa di competenza concorrente), sono molti i provvedimenti adottati, sia legislativi che autorizzatori (concessioni di coltivazione, permessi per la ricerca di idrocarburi in terraferma e nel sottosuolo marino, concessioni geotermiche): le Regioni, difatti, sono chiamate ad assicurare il bilanciamento dell'interesse strategico nazionale con le particolari vocazioni del territorio nazionale.

Per quanto riguarda, infine, l'analisi della giurisprudenza costituzionale, questa ha riguardato, sostanzialmente, il principio di leale collaborazione e della necessaria ricerca dell'intesa nonché quello della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, di diretta derivazione europea e, infine, gli intrecci tra voci competenziali legislative statali e regionali in materia di energia.

CAPITOLO 5

L'innovazione nei territori ***di Massimo Arnone e Chiara Cavallaro***

Il contributo parte dalla constatazione che la Commissione Europea (COM. 2010 n. 546) ha invitato le autorità pubbliche ad adottare strategie che passino da un modello a “tre eliche” ad un modello a quattro “eliche”. Tale modello, che aggiunge agli attori dei sistemi della ricerca la presenza dei consumatori-utenti (o *innovation users*) sin dalla progettazione dell'attività innovativa, rappresenta l'evoluzione del modello della “Tripla Elica” di Etzkowitz e Leydersdoff (2000), riferimento teorico principale alla base degli strumenti sino ad oggi utilizzati.

Il richiamo è a spostare l'attenzione, senza ambiguità e in modo diretto, sulla capacità della conoscenza e dell'innovazione di tradursi in, e di evolvere verso, un miglioramento delle condizioni di vita in Europa (e non solo): che si tratti di soluzioni ai grandi problemi planetari (crisi climatica e riscaldamento ambientale, migrazioni, fino all'insediamento su nuovi pianeti), europei (problemi quali l'invecchiamento della popolazione), di mercato (frammentazione e scarsa integrazione nei mercati internazionali, innovazione settoriale, nuovi prodotti e servizi), sociali (istruzione, povertà, modernizzazione dei servizi per far fronte a vecchi e nuovi disagi sociali, adeguamento delle competenze delle forze di lavoro) e locali (attenzione al territorio).

Gli indirizzi in tal senso contemplan:

- la capacità di attivare con completezza le strategie “*smart*” (ovvero di promuovere la tecnologia in un contesto che allo

stesso tempo costruisca “capitali sociali” e “innovazione sociale”);

- la valorizzazione dei punti di forza specifici dei livelli territoriali (regionali) ponendo attenzione alle domanda esistente a cui dare risposte innovative;
- l’attivazione di strumenti innovativi, quali i “living lab” capaci di coinvolgere le “quattro eliche” in un unico processo di progettazione di prodotti, servizi, innovazioni materiali e sociali.

La situazione italiana, e quella delle singole Regioni, presenta ancora notevoli criticità in questo senso, derivanti da un lato da una progressiva riduzione delle risorse finanziarie pubbliche, dalle conseguenze di una mancata evoluzione in senso innovativo e competitivo del settore privato e da una scarsa attenzione da parte delle istituzioni pubbliche all’innovazione nella gestione e alla valorizzazione delle competenze esistenti e all’efficacia degli interventi. A ciò si aggiunge il processo di riforma istituzionale in atto che, al di là dei possibili effetti prodotti, aggiunge nell’immediato diversi livelli di incertezza, che in un periodo breve – medio quale quello della programmazione di Coesione ed Europea, aggiungono indubbiamente delle difficoltà di *governance*.

Infine, si deve considerare che, ad oggi, non sembra si sia potuti giungere a conclusioni definitive nel merito della valutazione di efficacia degli interventi attivati dalle già avvenute aggregazioni in Parchi scientifici e Tecnologici, distretti tecnologici, centri di eccellenza, laboratori pubblico – privati dei soggetti e così via, del sistema ricerca regionale.

Prendendo atto dell’estrema eterogeneità delle esperienze esistenti, della presenza in esse di situazioni di successo o di cui non sono ancora possibili valutazioni definitive per la

brevità delle esperienze, si suggerisce che tali esperienze risultino rafforzate o meno dall’insieme delle altre politiche messe in atto, prima tra tutte quella relativa all’internazionalizzazione del tessuto economico regionale.

A questo proposito, si cerca di fare il punto sui modelli proposti nell’ambito delle programmazioni cofinanziate tra il 2000 e il 2013, con cui le diverse Regioni si accingono a porre in essere la programmazione del periodo 2014-2020. Alcuni di essi hanno avuto chiaramente la capacità, pur originando da diverse spinte propulsive, di generare attività economiche innovative, anche di valenza internazionale. Dove questo è avvenuto si è rilevata la presenza o di un tessuto economico – sociale molto attivo (Lombardia) e/o di istituzioni locali in grado di analizzare correttamente il contesto e costruire strumenti di una certa efficacia (Emilia Romagna e Puglia). Da questi casi ci si attende la capacità di sfruttare al meglio le nuove opportunità delle politiche di coesione e degli altri strumenti della strategia di Horizon 2020.

Negli altri casi, nel quadro complessivo del permanente divario tra Regioni del Centro Nord e del Mezzogiorno, si ritiene che, come è stato nel caso della Puglia, il nuovo ruolo che le istituzioni regionali e locali possono assumere in qualità di “richiedenti innovazione e tecnologia”, e la capacità di dare peso alla domanda degli altri *user*, siano due elementi che aumentano le possibilità della prossima programmazione di divenire un “punto di svolta” che modifichi il quadro “usuale” di dicotomia tra le due aree del Paese.

Tuttavia, come concludono Jens Sörvik and Alexander Kleibrink (2015) ulteriori elementi per una valutazione in tal senso sarà possibile solo quando le Smart Innovation Strategy prodotte sulla carta si concretizzeranno nelle effettive azioni di programmazione.

CAPITOLO 6

Il credito

di *Paolo Colasante*

Dagli elementi forniti appare possibile cogliere una tendenza dei due livelli di governo principalmente coinvolti nella politica di sostegno al credito, Stato e Regioni, nel senso di rafforzare gli interventi nel settore per contrastare la crisi economico-finanziaria.

Dal punto di vista statale, depongono in questo senso sia le nuove competenze attribuite alla Cassa depositi e prestiti, sia la crescente dotazione del Fondo di Garanzia, oltre alla c.d. “nuova Sabatini”.

Né si può ritenere – per quanto riguarda il livello regionale – che il generale decremento della rispettiva spesa pubblica, il quale comporta giocoforza anche la diminuzione delle somme destinate al settore del sostegno al credito, possa essere inteso nel senso di una minore sensibilità di quel livello di governo rispetto al tema qui trattato, giacché, in termini percentuali, il loro contributo è rimasto pressoché invariato.

Non può, poi, che valutarsi con favore l’istituzione delle c.d. Sezioni speciali regionali del Fondo centrale di garanzia, giacché costituisce una possibile sede di coordinamento della politica pubblica del sostegno al credito, la quale, pur ricadente per certi versi nella competenza regionale e per altri nell’attribuzione statale, rischia di non essere affrontata efficacemente in assenza di meccanismi che determinino la convergenza degli obiettivi dei due livelli di governo.

Da ultimo, non può che segnalarsi come il problema del divario territoriale si rifletta anche sulla politica di sostegno al

credito, essendosi registrata un’incidenza sensibilmente diversa (quantitativamente e qualitativamente) nelle diverse zone del Paese.

CAPITOLO 7

Fondo per lo sviluppo e la coesione e fondi strutturali come strumenti per l'intervento pubblico nel mezzogiorno *di Stelio Mangiameli*

L'analisi è stata realizzata sui POR presentati dalle c.d. Regioni meno sviluppate, ovvero Calabria, Campania, Sicilia, Puglia e Basilicata, e dalle c.d. Regioni in transizione, Abruzzo, Molise e Sardegna per il ciclo 2014-2020.

È noto come la distinzione tra Regioni meno sviluppate, in transizione e maggiormente sviluppate, in ragione della quale sono distribuiti i fondi per l'attuazione della politica di coesione, sia effettuata sulla base del PIL pro-capite registrato in ciascuna Regione, cosicché, rientrano tra le prime, le Regioni con un PIL pro capite < 75% della media UE a 27; tra le seconde, le Regioni con un PIL pro capite $\geq 75\%$ e < 90% e tra le terze, le Regioni con un PIL pro capite $\geq 90\%$.

Analizzando il contesto italiano sulla base di questo indicatore, è possibile osservare come, per quanto riguarda in particolare l'Italia meridionale (Sicilia inclusa), dal 2000-2006 ad oggi, la situazione appare immutata. Infatti, non si è registrato alcun miglioramento che permetta alle Regioni meno sviluppate (ex obiettivo convergenza), grazie all'utilizzo dei Fondi strutturali, di modificare il ciclo economico dei propri territori.

La situazione è completamente differente in altri paesi come la Spagna e la Germania che versavano nel 2006, in situazioni di grave sofferenza, e oggi hanno uno sviluppo di molto maggiore.

Per quanto concerne l'Italia molti dei programmi regionali connessi alla strategia Europa 2020 sono tuttora oggetto di trattative. Su 21 POR (al momento della stesura del Rapporto)

solo 11 sono stati approvati dalla Commissione europea (POR FESR e FSE di Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, P.a. di Trento e di Bolzano).

I POR che non hanno ancora ricevuto l'approvazione, pur essendo stati presentati, sono quelli delle Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia, Calabria, Puglia, Basilicata, Campania, Abruzzo, Molise, Sardegna. Infine, la Sicilia ha presentato solo il POR FSE, non anche il POR FESR.

Il dato che accomuna tutte le Regioni italiane, indipendentemente dalla categoria di appartenenza, consiste proprio nell'investimento dei fondi strutturali, con particolare riferimento al FESR, in innovazione, banda larga e sviluppo delle imprese, ovvero tre fra i fattori maggiormente funzionali alla crescita del territorio e all'incremento della competitività, in quanto l'elemento centrale della strategia regionale adottata con la quasi totalità dei POR è quello dell'aumento dell'efficienza della competitività della piccola e media impresa.

Tuttavia dal confronto tra i POR delle Regioni maggiormente sviluppate e di quelle meno, emerge nelle prime un utilizzo più razionale ed efficiente delle risorse stesse, nonostante le risorse messe a disposizione dei territori maggiormente sviluppati siano inferiori, rispetto a quelle delle Regioni meno sviluppate.

Un'analisi più attenta rivela come i programmi operativi delle Regioni meridionali prevedano una distribuzione degli investimenti in tutti gli ambiti cercando di attribuire quote omogenee di investimento a ciascun obiettivo tematico, senza tentare di potenziarne qualcuno.

Gli stessi POR presentati spesso presentano informazioni poco dettagliate e si risolvono, spesso, nella formulazione di tipiche dichiarazioni di carattere generale.

La Commissione ha obiettato in taluni casi, e in special modo in quelli riguardanti la programmazione delle Regioni meno sviluppate, la genericità delle dichiarazioni e la carenza di chiare indicazioni circa i risultati attesi per ciascun obiettivo tematico.

Gli stanziamenti derivanti dalla somma del FESR e FSE, destinati alle Regioni in transizione e quelle meno sviluppate ammontano a 12.671 mln (escluse Calabria e Sicilia di cui non sono disponibili i dati), una somma che necessiterebbe di una strategia *ad hoc* elaborata dalle Regioni in ordine all'individuazione di ben definiti criteri in base ai quali identificare gli obiettivi tematici da finanziare. Le Regioni in transizione sembrano aver selezionato maggiormente gli obiettivi tematici su cui investire a differenza delle altre in cui gli investimenti sembrano spalmati in assenza di una scelta delle priorità.

In conclusione gli elementi problematici della politica di coesione sembrano dipendere da vari fattori che si possono sintetizzare in:

- non considerare la politica di coesione come un quarto pilastro accanto alla politica economica, allo sviluppo del mercato interno, alle tre reti trans-nazionali dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia.;
- la politica di *austerity* che condiziona il programma nazionale di riforma, per cui il patto di stabilità impedisce anche agli enti virtuosi di effettuare investimenti

- l'assenza di un assetto federale nell'organizzazione della UE che le impedisce di avere un ruolo attivo nella gestione della crisi non potendo agire con nessuna leva fiscale;
- la strategia macroregionale della UE che finisce per penalizzare le Regioni del Sud.

Diversamente sarebbe auspicabile l'approntamento di coordinamento delle diverse politiche e non solo la cooperazione.

Anche i Fondi strutturali presentano quattro punti di debolezza:

- l'Italia ha sottovalutato, sin dal 1988, l'impatto che avrebbe avuto la politica di coesione;
- le incertezze finanziarie, il bilancio annuale, la politica dei tagli, anche in seguito alla crisi, hanno molto destabilizzato l'organizzazione della spesa;
- una costante focalizzazione sui processi anziché sui risultati;
- una forte frammentazione degli interventi.

A fronte di queste criticità sono stati definiti degli strumenti di intervento:

- per rafforzare la politica di coesione sono stati messi a punto i c.d. CIS: i Contratti Istituzionali di Sviluppo (art. 6 del dlgs n. 88/2011), sottoscritti dal Ministro per la coesione territoriale, d'intesa con il Ministro dell'economia e finanze, e dalle amministrazioni competenti, con lo scopo di realizzare opere infrastrutturali, attraverso interventi prioritari di sviluppo, in particolar modo nel Mezzogiorno e nelle aree svantaggiate, funzionali alla coesione territoriale e a uno sviluppo equilibrato del Paese.
- E' stato previsto e potenziato il potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni inadempienti,

attraverso l'Agenzia per la coesione territoriale (art. 10 l.n. 125 del 2013), che ha poteri sostitutivi, nel caso in cui si verificano gravi inadempienze o ritardi ingiustificati nell'amministrazione delle azioni da porre in essere nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

Al di là di questi interventi sarebbe opportuno che si sviluppasse un coordinamento tra il livello centrale di governo e quello periferico, anche nella fase di pianificazione e programmazione. Sotto questo punto di vista è necessario istituire un naturale collegamento tra i PON e i POR, i quali andrebbero intesi come parti di una comune strategia, tesa a un unico obiettivo.

L'ultimo elemento da prendere in considerazione è la possibilità di progettare una nuova strategia di sviluppo, seguendo un approccio macro-regionale finalizzato ad incrementare la collaborazione orizzontale fra le Regioni, la quale non dovrebbe essere rimessa alla libera iniziativa degli organi politici regionali, ma necessiterebbe di una attività di promozione e coordinamento da parte dello Stato.

PARTE SECONDA

TERRITORIO ED AMBIENTE

CAPITOLO 8

L'abitazione

di Laura Ronchetti

Le Regioni ordinarie affermarono l'esistenza di un diritto al bisogno primario di un posto dignitoso dove vivere ben prima che la giurisprudenza costituzionale riconoscesse un vero e proprio diritto all'abitazione quale diritto sociale fondamentale. Le Regioni "creano", dunque, il diritto all'abitazione in modo espresso già in tre Statuti ordinari del 1971 (Calabria, Puglia, Umbria) e in altri dieci l'abitazione o la casa era ricompresa tra i servizi sociali da assicurare.

In seguito alla regionalizzazione delle politiche abitative a partire dal 1998 (con il dlgs. n. 112), in assenza di trasferimenti di risorse statali adeguate vi è stato un "collasso del sistema" (Urbani, 2010) che potrebbe spiegare perché negli statuti regionali di seconda generazione il diritto all'abitazione sia espressamente previsto soltanto in tre casi (art. 7, comma 2, St. Abruzzo; art. 7, St. Lazio e art. 10 St. Piemonte). Queste ultime due Regioni, peraltro, rientrano tra quelle (insieme a Liguria, Molise e Puglia) che hanno adottato una legge in materia dopo il 2001 citando espressamente il diritto all'abitazione o all'abitare, mentre le altre leggi regionali tutelano il diritto all'assegnazione di alloggi in capo a varie categorie che versano in stato di bisogno.

Dopo il 2001 la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi (Corte cost., sent. n. 94 del 2007). Rientra nella competenza esclusiva dello Stato sui livelli essenziali delle prestazioni dei diritti sociali la determinazione dell'offerta minima di alloggi, la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di

assegnazione su tutto il territorio nazionale (sent. n. 486 del 1995), comprensiva della determinazione di carattere soggettivo delle categorie sociali cui è riconosciuta una posizione preferenziale (sent. n. 121 del 2010). La Corte costituzionale ha, dunque, ritenuto legittima la «attrazione in sussidiarietà» da parte dello Stato della competenza legislativa in tema di «programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale» (sent. n. 166 del 2008).

Ricade, invece, nella materia concorrente del «governo del territorio» la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica (sent. n. 451 del 2006) nell'ambito della quale «le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti» (sent. n. 166 del 2008).

La gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale, invece, rientra nella competenza residuale delle Regioni (sent. n. 94 del 2007, cfr. Civitarese Matteucci, 2010). In applicazione dei principi di sussidiarietà e differenziazione, sono i comuni ad esercitare autonomamente le funzioni relative all'istruttoria delle domande di assegnazione degli alloggi e di formazione della relativa graduatoria.

Sin dagli anni Novanta a livello statale si è affermata la tendenza alla dismissione del patrimonio edilizio pubblico tramite la vendita agli assegnatari degli alloggi pubblici e sul libero mercato, accanto a strumenti di riqualificazione e riconversione urbana. In quegli anni, inoltre, lo Stato sembra

abbandonare l'ER *pubblica* a favore della ER *sociale*. Anche negli ordinamenti regionali si è ritenuto, dunque, di promuovere il sistema dell'edilizia residenziale sociale (ERS) realizzata da soggetti pubblici o privati e volta a garantire il diritto alla casa ai soggetti che non sono in grado di accedere al libero mercato. In base all'intitolazione delle leggi, sottoposte a molteplici modifiche successive, tuttavia, in alcune Regioni si parla soltanto di «edilizia residenziale pubblica» non solo nelle leggi degli anni Novanta del Novecento (Abruzzo, Calabria, Campania, Puglia, Toscana e Veneto) ma anche in quelle successive (Basilicata, Lombardia e Molise); in altre Regioni, oltre alle precedenti leggi sulla ERP, sono state approvate recentemente leggi sull'edilizia sociale (Lazio, Piemonte, Umbria), leggi intitolate ad entrambe le edilizie (Puglia) e in altre ci si riferisce a un più ampio intervento nel settore abitativo (Emilia-Romagna e Liguria) o di politiche abitative (Marche).

In quasi tutte le Regioni si è operata una rivisitazione della disciplina dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) al fine di introdurre requisiti di accesso e di permanenza negli alloggi più rigorosi, modalità di mobilità delle case tra gli aventi diritto, fattispecie di annullamento e di decadenza dall'assegnazione; viene, inoltre, assunto come parametro di valutazione della situazione socio-economica l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), recentemente riformato.

Richiamando la sentenza n. 121 del 2010 – che aveva giudicato costituzionalmente illegittime le norme di cui all'art. 13, commi 2 e 3 del DL n. 112 del 2008, disciplinanti le procedure di alienazioni degli immobili di proprietà IACP, perché incidenti sulla sfera di competenza legislativa residuale riservata alle Regioni - le Regioni hanno espresso «ferma

contrarietà” sia alle misure di favore per l’accesso alla proprietà anziché alla locazione sia, a maggior ragione, alle misure che favoriscono l’alienazione del patrimonio residenziale pubblico. Le risorse derivanti dalle alienazioni, infatti, non consentirebbero la ricostituzione di un patrimonio di pari consistenza. Anche se la legge di conversione n. 133 ha in parte assorbito i rilievi delle Regioni sul decreto legge n. 47, le Regioni in ogni caso hanno espresso opposizione all’alienazione (se non nei casi dei “condomini divenuti misti” in seguito alle precedenti dismissioni) e all’eccessiva facilità di accedere al riscatto dell’alloggio.

Tenendo conto dei cambiamenti registrati in Italia nelle tipologie di famiglie che suggeriscono alcuni ripensamenti del modello abitativo, alcune Regioni hanno cominciato a sperimentare forme di *cohousing* (coabitazione).

CAPITOLO 9

Il governo del territorio

di Antonino Iacoviello

La materia “*governo del territorio*” compare nella Costituzione italiana nel testo novellato dell’articolo 117 tra le materie affidate alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni.

In dottrina si è osservato sin da subito che non si tratta di “materia”, intesa come settore o ambito da disciplinare, ma di un insieme di esigenze da soddisfare, finalità da perseguire, ovvero di obiettivi cui ispirare attività di programmazione e pianificazione.

Il contenuto della “nuova” materia prevista nell’elenco di quelle affidate alla competenza legislativa concorrente, come peraltro in diversi altri casi, è stato progressivamente delimitato dalla Corte costituzionale: il nucleo centrale continua ad essere rappresentato dall’edilizia e dall’urbanistica, materie di tradizionale interesse regionale; ad esse si sono aggiunte progressivamente, le politiche abitative, la pianificazione territoriale e urbanistica, la riqualificazione urbana, e più in generale tutto quanto attiene alla disciplina degli usi del territorio.

Le Regioni, sin da prima della riforma del Titolo V della Costituzione, in particolare con riferimento alle materie urbanistica ed edilizia, hanno dimostrato una particolare attenzione alla disciplina dell’uso del territorio approvando normative di settore per adattare al rispettivo territorio di riferimento i principi generali della normativa nazionale, risalente nel tempo.

Le leggi approvate successivamente alla revisione del Titolo V della Costituzione, rispetto al quadro normativo precedente alla riforma costituzionale, evidenziano una tendenziale convergenza verso un modello di pianificazione strategica caratterizzato da un piano strutturale e da una serie di piani operativi, sebbene denominati diversamente; inoltre, in diversi casi, le Regioni hanno introdotto meccanismi di compensazione e di perequazione, oltre a procedure di partecipazione.

Complessivamente, secondo i modelli delineati dalle leggi regionali, alla pianificazione territoriale di area vasta è affidata la pianificazione dell'uso del territorio e la localizzazione di massima delle infrastrutture e delle principali linee di comunicazione, nonché la pianificazione degli interventi per il contenimento del rischio idrogeologico e sismico, e degli interventi per la salvaguardia, tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, che sono tra i principali obiettivi strategici delle politiche di governo del territorio. A livello locale, si provvede invece alla determinazione degli interventi di trasformazione del territorio, all'applicazione dei meccanismi perequativi e compensativi (ove previsti), sulla base di criteri e modalità disciplinati dai piani territoriali.

Complessivamente, i dati disponibili evidenziano che le Regioni continuano a considerare con particolare attenzione l'ambito materiale "governo del territorio".

Nel biennio di riferimento, risultano approvate specifiche leggi regionali nelle Regioni Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Molise e nella Province autonome di Trento e Bolzano.

I dati rilevati evidenziano che le politiche regionali presentano alcuni tratti comuni: si registra una convergente tendenza a contenere il consumo di suolo, un crescente interesse per gli

strumenti di perequazione e compensazione urbanistica, nonché per le forme di partecipazione ai procedimenti di pianificazione.

Restano però significative differenziazioni, non giustificate dalle specificità dei singoli territori.

In tale contesto, gli interventi di manutenzione e semplificazione normativa rappresentano esempi positivi da valorizzare per favorire un processo di riordino complessivo della normativa di settore.

La maggiore omogeneità della legislazione consentirebbe, tra l'altro, di superare molti degli ostacoli al rilancio del settore edilizio.

Tale processo sarebbe certamente favorito dalla revisione della normativa statale di riferimento, ormai risalente nel tempo, e da una chiara definizione dei ruoli di Stato e Regioni. La disciplina dell'uso del territorio richiede infatti una regia centrale per la pianificazione strategica degli interventi e per una efficace allocazione delle risorse per la "manutenzione del territorio" e per la definizione delle strategie di sviluppo, e un'azione a livello territoriale per l'individuazione delle criticità da considerare nella pianificazione nazionale e per la disciplina della materia a livello territoriale, in un quadro complessivo delineato dalla normativa nazionale.

CAPITOLO 10

I trasporti

di Fabrizio Tuzi

Il settore dei trasporti e, più in generale, il tema della mobilità rappresenta un *asset* fondamentale per l'economia e la società in quanto funzionale alla crescita economica e occupazionale del territorio.

Studi di *benchmark* a livello internazionale evidenziano come il sistema del trasporto pubblico locale italiano sia tra i meno efficienti. Alti costi di produzione, di cui circa il 65% costituiti da quelli del lavoro, livelli tariffari tra i più bassi d'Europa e conseguente dipendenza dai contributi pubblici, eccessiva frammentazione dell'offerta dei servizi, squilibrio tra domanda e offerta sono tra i fattori che rendono il sistema del trasporto pubblico italiano poco redditizio e competitivo.

I principali problemi del settore sono connessi all'incertezza del quadro normativo, interessato nel corso degli anni da un'articolata stratificazione di regole. Tuttavia, il sistema rimane tuttora caratterizzato dal combinato disposto del dlgs n. 422/1997 e del recepimento del regolamento (CE) n. 1370/2007.

Allo stesso tempo, vanno evidenziate la debolezza e l'inefficienza delle soluzioni riconducibili alle procedure di affidamento del servizio, alla regolazione contrattuale, ai conflitti di interesse e alla *governance* delle imprese pubbliche. Uno dei fattori determinanti l'inadeguatezza del trasporto pubblico è, infatti, imputabile al mancato sviluppo di un sistema pienamente concorrenziale, che ancora oggi rimane per la maggior parte in mano pubblica. Allo stesso tempo, la distribuzione territoriale delle aziende mostra

sensibili differenziazioni per numero di aziende e per numero di addetti.

Altro tema è quello della scarsa organizzazione dei servizi rispetto alla distribuzione della domanda. Mancano politiche tese al riallineamento tra domanda e offerta e una più efficace articolazione della leva tariffaria.

Dai dati si evince un decremento generalizzato dell'offerta e della domanda per tutte le aree geografiche, a partire dal 2010 molto più accentuato sul lato della domanda in quanto fortemente connessa con la riduzione dei consumi da parte delle famiglie. La contrazione ha interessato in misura maggiore le aree meridionali e quelle dell'Italia centrale.

L'analisi dei dati di spesa evidenzia come:

- l'Italia settentrionale impiega nel settore il 45,1% del totale, di cui il 77,7% per la parte corrente e il 22,3% per la quota in conto capitale;
- l'Italia centrale indirizza sui trasporti invece una quota pari al 23,8% del totale, di cui il 72,2% della quale è destinata alle spese correnti e il restante 27,8% a quelle in conto capitale;
- l'Italia meridionale e le isole assorbono nel settore dei trasporti il 31,1% del totale, destinando il 74,1% alle spese correnti e il rimanente 25,9% a quelle in conto capitale.

Sul fronte del finanziamento del settore pesa la scelta di meccanismi di finanza derivata (il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale avviene attraverso l'art. 1, co. 301 della l. n. 228 del 2012 - legge di stabilità 2013) che sembrano incoerenti con la strada della responsabilizzazione nella gestione delle risorse. E' auspicabile il passaggio a un modello basato su meccanismi

di finanziamento sostitutivo con entrate fiscali (c.d. fiscalizzazione), sicuramente più funzionale a consolidare la tendenza al controllo sugli amministratori da parti dei contribuenti, in quanto in grado di far ricadere gli effetti della gestione sugli amministrati e di conseguenza sugli amministratori.

Dall'analisi effettuata è emerso come le Regioni si stiano attivando con una serie di progetti sperimentali sul tema della mobilità sostenibile, sviluppati anche in ambito interregionale. Per l'auspicato cambio di rotta, oltre a potenziare e rendere fruibili i modelli e gli strumenti innovativi già attivati per la mobilità sostenibile, deve assolutamente essere affrontata e risolta la questione delle procedure di affidamento del servizio, lasciando spazio all'introduzione di effettivi elementi di competizione, nel tentativo di aumentare il livello di liberalizzazione del mercato e auspicabilmente migliorare le *performance* del sistema.

Il contratto di servizio potrà giocare un ruolo fondamentale come strumento di regolazione tra l'ente territoriale e impresa affidataria anche attraverso la previsione di incentivi, premi e penalità, al fine di avviarsi verso la piena responsabilizzazione delle aziende rispetto ai propri risultati economico-finanziari. Questi argomenti dovranno rappresentare le sfide con le quali l'Autorità di regolazione dei Trasporti sarà chiamata a confrontarsi.

CAPITOLO 11

I rifiuti e la tutela delle acque

di *Emma A. Imperato*

Dallo studio, che ha avuto ad oggetto la ricognizione e l'analisi della normativa soprattutto di natura secondaria in materia di inquinamenti ambientali, si possono trarre alcune tendenze significative.

In materia di gestione dei rifiuti, spettando alle Regioni l'obbligo di assicurare un'adeguata pianificazione estesa all'intero territorio nazionale, appare evidente come queste siano riuscite a conseguire l'obiettivo. Vengono in rilievo, in particolare, le Regioni Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Toscana, Veneto e Puglia, che hanno adottato un nuovo piano ma anche le Regioni Marche, Umbria e Provincia autonoma di Trento che si sono adoperate negli anni qui considerati (2013-2014) per apportare modifiche al precedente piano aggiornandolo.

Apprezzabile è stata, poi, anche l'iniziativa di alcune Regioni diretta a ottimizzare il dimensionamento del servizio. Sotto questo profilo, sono esperienze positive quelle dell'Abruzzo e della Liguria che, al fine di evitare la "frammentazione" gestionale hanno scelto un unico ATO coincidente con l'intero territorio regionale. Sotto il profilo della prevenzione dei rifiuti, alcune Regioni (Calabria, Campania, Veneto e Umbria) hanno mostrato particolare attenzione provvedendo ad integrare i propri piani regionali con il programma di prevenzione dei rifiuti volto a descrivere le misure di prevenzione. Un'adeguata gestione dei rifiuti trova tuttavia riscontro, quanto alla sua efficacia, nella percentuale di raccolta differenziata raggiunta dalle Regioni. In questo caso, se si devono segnalare risultati

che continuano a porre in una posizione di vantaggio le Regioni del Nord-Italia (che assieme raggiungono la quota media del 54,4%), si deve anche evidenziare lo sforzo compiuto da diverse Regioni del Centro di guadagnare terreno rispetto agli anni precedenti (Marche e Umbria con percentuale di raccolta, rispettivamente, di 55,5% e 45,9%) mentre la Toscana sembra evidenziare un atteggiamento meno virtuoso pur attestandosi al 42%. Al Sud Italia, un'ulteriore crescita si deve evidenziare per la Campania: qui la percentuale di raccolta differenziata è pari, nel 2013, al 44% circa (laddove nel 2012 era di 41,5%), con un tasso superiore al 66% per la Provincia di Benevento. Particolarmente virtuose seguitano a risultare le Regioni Veneto e Trentino Alto Adige che nel 2013 raggiungono una percentuale di raccolta differenziata pari al 64,6%, mostrando una crescita di punti, rispetto all'anno precedente, rispettivamente, di 2 e 2,3, nonché il Friuli Venezia Giulia che evidenzia una percentuale di raccolta vicina al 60, mentre ancora poco significativo risulta il dato della Calabria (14,7%) e della Sicilia (13,4%).

Sull'attività di pianificazione in materia di tutela delle acque, si è potuto riscontrare che tutte le Regioni hanno adottato il proprio Piano. Diverse Regioni, infine, hanno provveduto ad avviare una procedura di revisione dei pregressi piani.

PARTE TERZA

SERVIZI ALLA PERSONA

CAPITOLO 12

La sanità e la tutela della salute

di Stefania Gabriele

Per fare il punto sulle politiche sanitarie nel biennio 2013-14, in questo lavoro si prende avvio dal Patto per la salute 2014-2016, frutto di mesi di negoziati intergovernativi. Va tuttavia osservato che la sua portata è stata ridimensionata da due principali elementi: la condivisione dell'ammontare dei finanziamenti è stata quasi subito rimessa in discussione; molti aspetti che attendevano una soluzione sono stati affrontati con rinvii a successivi interventi, mettendo in cantiere una fase di applicazione lunga e tortuosa.

Una delle maggiori criticità, negli ultimi anni, è stata l'incertezza sul livello del finanziamento del SSN (Servizio Sanitario Nazionale). Dopo le manovre del 2010-2012, si è avuta una parziale sospensione dei tagli alla sanità, e in seguito gli interventi sono stati rivolti alla spesa delle Regioni. La legge di stabilità per il 2015 ha recepito l'accordo sui finanziamenti per il SSN (109,9 miliardi per il 2014, 112,1 per il 2015 e 115,4 per il 2016), "salvo ulteriori modifiche che si rendessero necessarie in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e a variazioni del quadro macroeconomico", condizione sufficiente a mettere a repentaglio la principale conquista delle Regioni, ovvero l'impostazione per cui, finalmente, "i risparmi derivanti dall'applicazione delle misure contenute nel Patto rimangono nella disponibilità delle singole Regioni per finalità sanitarie". Infatti, con la stessa legge di stabilità, sono stati tagliati i finanziamenti alle Regioni, e a fine febbraio 2015 si è arrivati

all'intesa sulla misura della riduzione che avrebbe colpito la sanità (2,6 miliardi).

Nell'ambito delle risorse complessive stanziare dal Patto si prevedeva di finanziare i nuovi LEA, che dovevano essere concordati in sede di Conferenza Stato-Regioni e adottati entro la fine del 2014 (ma solo nei primi giorni di febbraio 2015 è stato reso noto lo schema di DPCM).

Quanto ai costi standard, il Patto ha indicato come criteri da considerare il *trend* di miglioramento negli standard di qualità e un sistema di pesi della quota capitaria più ampio della classe di età, tornando alle indicazioni della legge n. 662/96 (popolazione residente, consumi sanitari per età e sesso, ma anche tassi di mortalità, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali con rilevanza sui bisogni sanitari e indicatori epidemiologici territoriali).

Una serie di disposizioni del Patto per la salute è rivolta a rinforzare l'apparato di controllo degli adempimenti e la riqualificazione dei servizi sanitari regionali. Si tratta di un aspetto prioritario oggi, a nostro avviso, perché le politiche di rigore finanziario rischiano di mettere a repentaglio la garanzia della tutela della salute. Su questo, e sulla revisione del ruolo dei Piani di rientro, sembra giocarsi la parte più innovativa, ma di più difficile realizzazione del Patto.

Nel 2013 la spesa sanitaria della Pubblica Amministrazione, secondo i dati di contabilità nazionale, si è ridotta lievemente in valore assoluto, mentre nel 2014 è aumentata dello 0,9%; in rapporto al PIL si è collocata al 6,8% nel 2013 (come nel 2012) e al 6,9% nel 2014. Il disavanzo è diminuito nel biennio. I dati sul monitoraggio dei LEA relativi al 2012 segnalano un qualche miglioramento nella garanzia dei livelli essenziali di assistenza, con una riduzione del numero delle Regioni inadempienti (soltanto una, mentre erano sei nel 2009 e nel

2010 e tre nel 2011). Tuttavia, va considerato che le Regioni potrebbero sforzarsi di migliorare i settori monitorati dagli indicatori, anche a scapito di altri servizi, e che nella cosiddetta "griglia LEA" sono compresi alcuni parametri che non misurano l'*output* del servizio sanitario, bensì l'appropriatezza ed efficienza; allo stesso tempo gli indicatori adottati non sembrano adeguati a misurare le difficoltà che oggi stanno emergendo, come quelle prodotte dal razionamento.

In definitiva, le politiche sanitarie in Italia nel biennio 2013-2014 sembrano essere state caratterizzate da un processo di *stop and go*, anche se l'impostazione del Patto per il 2014-2016 era fortemente innovatrice e costruttiva, e soprattutto mirava ad estendere alla garanzia dei livelli di assistenza quegli sforzi che hanno consentito già grandi progressi dal lato della responsabilizzazione finanziaria.

Le relazioni intergovernative, sempre in bilico, si sono sviluppate in modo discontinuo: il biennio si è chiuso da un lato con il successo della firma del nuovo Patto, dall'altro con il problema aperto e di difficile soluzione di individuare dove sarebbero andate ad incidere le ulteriori riduzioni di spesa.

CAPITOLO 13

L'assistenza sociale

di Giulia Maria Napolitano

L'esame del biennio 2013-14 ha messo in evidenza l'enorme sforzo compiuto dalla maggior parte delle Regioni per garantire continuità al servizio regionale di assistenza sociale, soprattutto nei riguardi delle fasce più deboli della popolazione e nonostante i pesanti effetti della crisi economica.

In quest'ambito le leggi emanate negli anni 2013 e 2014 sono 128, di cui 75 nel 2014. A queste leggi si aggiungono le numerose disposizioni contenute nelle leggi finanziarie e altre leggi multisettore non considerate in questo conteggio. In particolare il 2014 si caratterizza come uno degli anni con una produzione legislativa tra le più elevate dal 2001, in questa materia. Nel biennio la distribuzione delle leggi indica come circa il 12 % sia relativa all'ambito organizzativo, circa il 10% alle politiche familiari ed il 14% alle politiche abitative.

Da un lato le Regioni hanno fatto fronte alle carenze e ritardi dei finanziamenti nazionali con risorse proprie, dall'altro sono intervenute perseguendo una politica di razionalizzazione e riorganizzazione del sistema regionale come, per esempio, in Toscana e in Emilia Romagna. Accanto ad una politica di "riduzione delle spese" molte Regioni sono intervenute anche sul lato delle "entrate", attraverso la revisione dei sistemi di compartecipazione alle spese per le prestazioni assistenziali o delle tariffe come, per esempio, la Pa di Bolzano, la Campania, le Marche ed il Molise. Molte di loro hanno continuato a lavorare sulla programmazione e pianificazione dei servizi. Si è altresì assistito anche ad una sorta di "tregua" tra Regioni e Stato sul trasferimento delle risorse del Fondo

Sociale Nazionale, relativamente agli anni 2013 e 2014. Le condizioni poste dai decreti per il trasferimento delle risorse alle Regioni rappresentano infatti parte integrante del Nomenclatore dei servizi ideato dalle stesse Regioni. Accanto alle politiche di razionalizzazione è evidente lo sforzo delle Regioni di sostenere le fasce bisognose di popolazione ed in particolare l'attenzione è rivolta alle famiglie e alle politiche di inclusione sociale e alla lotta alla povertà. L'impegno delle Regioni è sia sul piano normativo, attraverso la definizione di strumenti per il sostegno economico, sia sul piano degli interventi e servizi messi in campo. Di fronte alla contrazione delle risorse sul piano nazionale rispondono con la creazione di fondi ad *hoc* anche facendo ricorso a fondi propri.

Un'ultima considerazione merita di essere fatta sugli effetti che la riforma Costituzionale in *itenere* potrebbe avere sulla materia delle politiche sociali anche se al momento è difficile valutarne appieno gli effetti.

Il sistema delineato dalla riforma costituzionale del Titolo V del 2001, aveva riservato alla competenza regionale residuale, l'assistenza sociale. Sebbene l'esclusività di questa competenza sia stata ampiamente erosa dai numerosi fondi vincolati creati dallo Stato centrale, dagli interventi della Corte costituzionale sui livelli essenziali (Sent. nn. 88 / 2003, 8/2011), dai richiami al coordinamento delle finanze pubbliche, dall'emergenza creata dalla crisi (Sent. nn.10/2010 e 62/2013), dagli ultimi decreti sul riparto del Fondo sociale, rimaneva comunque sempre salvaguardata la competenza regionale in merito alla programmazione, pianificazione ed organizzazione del servizio. In particolare era venuto meno il sistema di programmazione a cascata dal livello nazionale a quello regionale, previsto dalla previgente legge n.328/2000. L'attuale riforma costituzionale interviene sul sistema delle

competenze, inserendo la materia socio assistenziale tra quelle enumerate e riservate alla competenza esclusiva delle Regioni. Tuttavia, circoscrive esplicitamente la competenza regionale alla programmazione e organizzazione dei servizi sociali, e riserva allo Stato una nuova competenza esclusiva relativa alla definizione di “disposizioni generali e comuni”. La materia dell’assistenza sociale subisce una sorta di “riallineamento” rispetto alla tutela della salute, che era in precedenza inserita tra le competenze concorrenti. Tuttavia, la sorte delle due materie si separa con l’inserimento delle politiche sociali in quelle che possono essere oggetto di regionalismo differenziato (art. 116 Cost.) in cui è ammessa la possibilità che sia attribuita la competenza piena alla Regione delle politiche sociali, ma solo nel caso in cui la Regione sia in una condizione di pareggio di bilancio, a prescindere pertanto da qualsiasi valutazione sulla bontà, efficienza o efficacia dei risultati o obiettivi raggiunti dalla Regione in quella materia. Non ultima, ma che potrebbe generare non pochi problemi, è la questione relativa alla potestà regolamentare, che competerebbe allo Stato relativamente alle disposizioni generali e comuni, con il rischio di comprimere ulteriormente ed irrimediabilmente anche la competenza regionale nella materia dell’assistenza sociale.

CAPITOLO 14

Le politiche di inclusione delle persone con disabilità: la Convenzione Onu e il cambio di paradigma

di A. Tonucci

L’adozione nel 2013 del *Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l’integrazione delle persone con disabilità*, il primo dell’era post-ratifica italiana della *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD), ha reso irrinunciabile cogliere l’opportunità di registrare i primi esiti del progressivo e rinnovato impegno delle Regioni e Province autonome ad assicurare, nella programmazione ed attuazione di politiche regionali di sostegno ed inclusione delle persone con disabilità, una maggiore complementarità e coerenza con le politiche nazionali.

Si è ritenuto pertanto di avviare proprio nel 2013, in concomitanza alla conclusione del primo mandato triennale dell’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con *disabilità* (OND) ed in corrispondenza del ruolo assunto in tale sede dalle Regioni e Province autonome, la ricognizione di azioni ed interventi di competenza regionale declinate nel richiamato primo Programma di azione attualmente vigente. L’attività di monitoraggio prefigurata, oltre ad alimentare il patrimonio informativo sullo stato di avanzamento della legislazione e delle politiche inclusive dei livelli di *governance* regionale, risponde all’esigenza di raccogliere “informazioni appropriate” (articolo 31 CRPD) sull’attuazione delle priorità di intervento attuali e future individuate nei documenti di programmazione in tema di disabilità.

L’intento iniziale di esplorare per il biennio 2013-2014 l’evolversi delle policy regionali si è necessariamente tradotto in un approfondimento specifico in materia di Vita Indipendente in ragione della priorità riconosciuta, dai diversi livelli di

governance e dagli *stakeholder*, alla Linea di intervento 3 *Politiche, servizi e modelli organizzativi per la vita indipendente e l'inclusione nella società* del Programma di azione e per la quale le Regioni e le Province autonome hanno formalmente richiesto ed ottenuto uno specifico finanziamento nazionale.

A tale riguardo è stato realizzato un *Quadro di sintesi dei provvedimenti adottati dalle Regioni e P.a.* che restituisce, per entrambe le annualità 2013 e 2014, gli esiti dell'adesione a questa prima fase di sperimentazione di un modello di intervento unitario che, oltre ad innovare e consolidare le iniziative realizzate sui territori, persegue il più generale obiettivo di "proseguire nello sviluppo di un percorso condiviso di promozione della vita indipendente, lavorando sulla esigenza di omogeneità a livello nazionale, pur nel rispetto dell'autonomia organizzativo-programmatoria delle Regioni".

Infine una considerazione più generale è stata riservata alla progressiva tendenza delle Regioni e Province autonome a dotarsi, nella generale prospettiva di implementazione e di monitoraggio della Convenzione ONU, di organismi analoghi e complementari per finalità e composizione all'Osservatorio nazionale (OND). Significativa a tale riguardo è la comune esplicitazione nei relativi atti e provvedimenti del ruolo attribuito a ciascun Osservatorio regionale con specifico riferimento all'individuazione, anche attraverso l'adozione di Piani o Programmi di azione regionale, di aree prioritarie a livello territoriale verso cui indirizzare azioni, interventi e relativo monitoraggio, in una prospettiva coerente ed unitaria alla politica nazionale.

CAPITOLO 15

I migranti

di Alessandro Gentilini

Il quadro legislativo regionale del settore *immigrazione* in vigore nel biennio 2013-2014 si compone di leggi emanate prima del 2013 e non modificate nel biennio considerato. Le uniche novità da registrare sono state dovute ad interventi della Corte costituzionale, grazie ai quali sono state eliminate quelle disposizioni che assumevano il criterio della residenza "qualificata" (ovvero di una certa durata), o quello del possesso del *Permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo*, quali presupposti per l'ammissione degli stranieri alle politiche assistenziali: (sentt. nn. 2, 4, 133, 172, 222/2013).

Con tale ultima pronuncia, in particolare, la Corte ha giudicato incostituzionale l'art. 9 della legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 16/2011, nella parte in cui per il solo straniero subordinava, «attraverso una previsione generale che accomuna prestazioni di natura assai diversa», l'accesso ai servizi sociali al requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni. In essa la Corte chiarisce (forse una volta per tutte) il principio per cui il legislatore può riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui *status*, legato alla durata del soggiorno, prova «un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza»: non è detto però, e qui è il punto, che un nesso meritevole di protezione «non possa emergere con riguardo alla posizione di chi, pur privo dello *status*, abbia tuttavia legittimamente radicato un

forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuto parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente anomala».

Le argomentazioni offerte dalla Corte in questa giurisprudenza sono pressoché identiche e facilmente sintetizzabili: sebbene sia consentito al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), introdurre delle differenziazioni per l'accesso alle prestazioni assistenziali, e che quello della residenza costituisce «*un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio*» (sent. n. 432/2005), tuttavia la scelta diventa arbitraria e dunque illegittima se risulta priva di correlazione tra il requisito introdotto (la residenza prolungata) e le specifiche caratteristiche della singola prestazione da fornire.

La giurisprudenza costituzionale, in definitiva, ha frenato una tendenza fuorviante. A causa delle limitate risorse finanziarie (dovute alla crisi economica), le istituzioni regionali hanno inasprito le condizioni di accesso al *welfare*, elevando i requisiti richiesti e, di conseguenza, restringendo le categorie di soggetti aventi diritto; il risultato di questa selezione poteva provocare un detrimento della condizione degli stranieri, che risultano una categoria di soggetti assai esposta alle possibili azioni di riduzione della spesa pubblica per le prestazioni sociali e assistenziali.

Dall'esame degli atti (amministrativi) di pianificazione regionale in materia di immigrazione, invece, emerge la tendenza a focalizzare l'attenzione su due specifici obiettivi di carattere strumentale. Le Regioni appaiono sempre più convinte di quanto l'integrazione degli stranieri passi per la realizzazione delle attività di *mediazione culturale* e di *preparazione linguistica*, finalizzate a rendere possibile il loro effettivo inserimento nel tessuto socio-economico locale. Così,

la maggior parte dei Piani programmatici pone come finalità principali l'attivazione dei servizi di coesione interculturale e di istruzione e formazione professionale, predisponendo corsi di insegnamento o rafforzamento della lingua italiana e la semplificazione delle procedure finalizzate ad agevolare l'accesso degli stranieri al mercato del lavoro. La reiterata attenzione su tali strumenti (mediazione culturale e formazione linguistica) può apparire non troppo avanzata sul piano della ricercatezza delle azioni per l'integrazione, ma resta pur sempre essenziale ed è certamente auspicabile che sia mantenuta a livello costante.

PARTE QUARTA

UNO SGUARDO D'INSIEME ALLA
FINANZA

CAPITOLO 16

Il divario territoriale italiano tra crisi economica e federalismo fiscale

di Andrea Filippetti e Giuseppina Testa

La crisi economica del 2008, che si è protratta per diversi anni, ha avuto in Italia effetti differenziati sul territorio. In particolare, come mostrato, l'impatto è stato particolarmente severo nelle Regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro-Nord. Questo ha riacuito le tensioni territoriali, ed ha rianimato il dibattito sulla "questione del Mezzogiorno" che era stata accantonata, di fatto demandata alle singole Regioni attraverso il meccanismo dei fondi strutturali della politica di coesione europea.

In questo contributo si è analizzato l'impatto della crisi sul dualismo all'interno della cornice istituzionale del federalismo fiscale. In primo luogo si illustra come la crisi economico-finanziaria, dal 2008 ad oggi, ha ulteriormente acuito le differenze del centro-nord con il Mezzogiorno.

Si mostra poi come ci sono delle differenze importanti nel modo in cui le Regioni gestiscono i tributi regionali, che sembrano riflettere criteri di autonomia finanziaria. Tuttavia, nel momento in cui si analizza l'impatto della crisi sull'ammontare e sulla dinamica delle entrate fiscali regionali, confrontando quelle del centro-nord con quelle del Mezzogiorno, emerge come da un lato il prelievo sulle persone fisiche e giuridiche sia aumentato in misura maggiore nel sud rispetto al centro-nord, mentre dall'altro lato l'ammontare del gettito nelle Regioni del Mezzogiorno si è ridotto relativamente all'ammontare del gettito nelle Regioni del centro-nord.

Il combinato disposto crisi economia e federalismo fiscale ha prodotto una differenziazione nella dinamica delle entrate che, lungi dal riflettere una gestione differenziata a livello regionale coerente con un contesto istituzionale di progressivo decentramento, ricalca, e rinforza, uno dei nodi strutturali più sedimentati e critici del sistema economico e politico italiano, ossia quello del divario tra il nord e il sud. In definitiva, l'autonomia concessa alla Regioni in tema di fisco regionale non ha consentito alla Regioni del Mezzogiorno di evitare una caduta delle entrate che le penalizza oltremodo. Inoltre, tale caduta delle entrate non è stata compensata dai trasferimenti dello Stato centrale.

L'attuale impostazione e realizzazione del federalismo fiscale se da un lato, come ricorda la Corte dei conti, ha fallito nel suo obiettivo prioritario di garantire autonomia finanziaria alle Regioni, dall'altro ha indotto un andamento delle entrate che a seguito della crisi penalizza ulteriormente le Regioni del Mezzogiorno.

CAPITOLO 17

La finanza locale: la spesa regionale

di Fabrizio Tuzi

Le misure di austerità attuate nel corso degli ultimi anni per il perseguimento del riequilibrio della finanza pubblica stanno producendo un ampio ridimensionamento dei programmi di spesa delle amministrazioni regionali.

La spesa primaria regionale è diminuita del 38,5% fra il 2009 e 2012 a fronte di un peso percentuale che, nello stesso periodo, si è progressivamente ridotto dal 5,3% al 4,5% rispetto alla spesa primaria della Pubblica Amministrazione. In confronto, ad esempio, la riduzione della spesa primaria delle amministrazioni centrali, che incide per il 24% sulla spesa primaria della PA nel suo complesso, è stata solo del 12,2%

Il processo di regionalizzazione del sistema istituzionale italiano, che trova una forte spinta propulsiva a partire dagli anni '70, ha assunto tratti caratteristici che lo differenziano da quello di altre nazioni. Complessivamente le Regioni a statuto speciale più i relativi enti territoriali gestiscono una quota pari al 61% della spesa pubblica totale nel territorio, mentre quelle a statuto ordinario inclusi i relativi enti territoriali amministrano una quota pari al 52%. Significativo è anche il peso dei soli enti territoriali (Comuni, Province e imprese pubbliche locali) nella gestione della spesa pubblica. Le amministrazioni locali governano, infatti, una quota pari a circa il 20% della spesa pubblica, sia nel caso delle Regioni a statuto speciale, sia nel caso delle Regioni a statuto ordinario. All'aumento del peso delle Regioni nella gestione della spesa pubblica, il cui *driver* principale è stato la spesa sanitaria, non ha corrisposto però una conseguente diminuzione della spesa da parte

dell'amministrazione centrale, che anzi presenta tassi di crescita dei c.d. *running cost* superiori a quelli delle amministrazioni locali. I dati portano a supporre come al processo di trasferimento di funzioni alle Regioni non abbia corrisposto una effettiva trasformazione dello Stato, conseguentemente il tema da approfondire diventa non tanto l'adeguatezza o meno delle Regioni nella gestione della spesa pubblica quanto piuttosto la capacità dello Stato di adeguarsi a un modello regionalizzato.

Anche la composizione funzionale della spesa delle Regioni sembra risentire degli effetti derivanti dalle misure di riduzione delle risorse per il perseguimento del riequilibrio della finanza pubblica e di quelle assunte nell'ambito del Patto della salute tese a garantire adeguati livelli di assistenza sanitaria. Tutto ciò sta producendo un forte vincolo nei bilanci, soprattutto per quelli delle Regioni a statuto ordinario. La spesa sanitaria con la progressiva riduzione delle disponibilità finanziarie sta, infatti, "fagocitando" le altre voci di spesa connesse a materie di competenza regionale. Tale situazione, oltre che limitare la capacità di funzionamento dei governi locali con il conseguente deterioramento dei servizi al cittadino a fronte del contributo fiscale che questo è chiamato a sostenere, deresponsabilizzano la classe politica locale che senza risorse dello Stato e con una limitata autonomia finanziaria per il mancato completamento del processo previsto dall'art. 119 della Costituzione, sopprime servizi sul proprio territorio. La mancata applicazione della riforma avviata nel 2009, laddove prevedeva di creare uno stretto collegamento tra spese e entrate prodotte nel territorio e il superamento della finanza derivata, non ha certamente contribuito a incrementare l'efficienza della spesa pubblica decentrata.

Il quadro economico-finanziario che emerge è il risultato dell'accumulo disorganico di più processi, nessuno dei quali è stato portato a compimento, come il federalismo fiscale, la *spending review*, la preventiva determinazione dei costi standard dei servizi pubblici, ecc..

Piuttosto che spinte neo-centralistiche, sarebbero auspicabili interventi condivisi tra Stato e Regioni che, anche tenendo conto delle differenze territoriali, siano mirati a comuni obiettivi di contenimento della spesa, a una responsabilizzazione nella gestione delle risorse recuperate nel territorio, a un sistema di perequazione che non finanzia costi imputabili a inefficienze di gestione, all'introduzione di più coerenti margini di flessibilità nelle regole di finanza pubblica tra i diversi livelli di governo. Innovativa sarebbe anche l'introduzione di criteri che attraverso il confronto delle *performance* tra amministrazioni pubbliche, che pur non essendo direttamente in competizione operano nello stesso settore e in condizioni confrontabili, incentivino comportamenti di emulazione per i quali le istituzioni che hanno una configurazione dei costi meno efficiente risultino sollecitate a raggiungere gli standard delle altre. Questo potrebbe generare, come accaduto anche in altri Paesi, efficaci processi di miglioramento della gestione i beni e servizi e rappresentare, al contempo, il motore per il risanamento della finanza pubblica, in quanto in grado di responsabilizzare le Regioni stesse sul fronte della spesa e del prelievo fiscale, nonché di attivare un circuito virtuoso di controllo democratico da parte dei contribuenti.

LE PROSPETTIVE FUTURE

DOVE VANNO LE REGIONI?

di *Stelio Mangiameli*

Dalla crisi economica alla riforma del regionalismo

La crisi economica ha continuato a toccare l'Italia sino all'inizio di quest'anno, quando, timidamente, l'indicatore del PIL è tornato ad essere positivo tuttavia il debito è ancora cresciuto e si attesta attorno al 136% del PIL (dati a giugno 2015).

Nel tentativo di arginare gli effetti della crisi, a partire dal biennio 2011/2012, sono state adottate una serie di misure che hanno sottoposto a più severi tagli la spesa regionale e locale, rispetto a quella statale.

Non si è trattato, però, solo di una questione finanziaria dovuta alla crisi, ma di una linea di riorganizzazione dello Stato in senso neo-centralista che ha inciso sui poteri regionali con un forte ridimensionamento dell'autonomia.

È in questo contesto che si è iniziato a parlare di una nuova riforma costituzionale per consolidare lo spostamento al centro di poteri e risorse ottenuto durante gli anni della crisi con la legislazione emergenziale.

Utilizzando la stretta della crisi, per alcuni la riforma tenderebbe a svalutare i compiti assolti dalle Regioni. In realtà la riforma, letta in chiave oggettiva, potrebbe avere accresciuto le responsabilità legislative e amministrative delle Regioni, salvo il passaggio dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva dello Stato del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" e dalla modifica dell'art. 119, comma 2, Cost. che inciderebbe ancora più pesantemente sull'autonomia regionale e locale.

Elemento fortemente innovatore della riforma è un Senato della Repubblica quale camera di rappresentanza delle

istituzioni territoriali (art. 55, comma 5, Cost.), per lo svolgimento di “funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica”. Il nuovo Senato, escluso dal circuito fiduciario con il Governo, opera in parte come una vera e propria seconda camera legislativa e in parte come organo di valutazione delle politiche pubbliche e delle pubbliche amministrazioni. Esso, inoltre, ha un ruolo di rilievo anche nelle “decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea” e nomina due giudici della Corte costituzionale.

Le criticità appaiono nella mancanza di particolari regole di funzionamento, come il voto per blocco da parte di ciascuna Regione o provincia autonoma, che legherebbe i senatori/consiglieri all’appartenenza politica piuttosto che al territorio; una composizione molto limitata nel numero, lo svolgimento della doppia funzione; la previsione di termini molto brevi per gli interventi del Senato nei procedimenti legislativi diversi da quello bicamerale; l’elezione del Presidente della Repubblica, per la scarsa rilevanza della rappresentanza del Senato, rispetto alla Camera.

Una legislazione regionale non dissimile dall’attuale

Nonostante la riforma costituzionale sia percorsa da una forte venatura antiregionalista, da una analisi più attenta dell’articolato emerge come le funzioni legislative delle Regioni appaiono in realtà salvaguardate sotto diversi aspetti. Si pongono però una serie di questioni. In primo luogo, l’enumerazione per molte voci (quasi sempre corrispondenti alle precedenti competenze concorrenti) limita la competenza statale alle “disposizioni generali e comuni” o alle “disposizioni di principio” o all’ambito “nazionale” o di “interesse nazionale”; la qual cosa genera una nuova concorrenza di fonti, che per

molti versi potrebbe considerarsi analoga a quella tra “principio fondamentale” e “disciplina della materia” o “di dettaglio”, propria della c.d. “competenza concorrente” all’italiana. In secondo luogo, lo spostamento delle materie dalla competenza concorrente a quella statale esclusiva, implica l’attribuzione di un ruolo di primaria importanza allo Stato rispetto a quello riconosciuto alle Regioni, mentre la disposizione attuale, tutto all’opposto, attribuisce una preminenza alle Regioni. In terzo luogo, l’enumerazione delle materie di competenza esclusiva sembra enucleare nel suo insieme un compito per la legislazione statale di tipo strategico e con una capacità conformativa dell’unità del sistema nazionale, nonostante il riconoscimento di potestà legislativa alle Regioni negli stessi ambiti materiali, ponendo così una diversa qualità del ruolo dello Stato rispetto a quello degli enti territoriali.

Nella sostanza, e tranne che lo Stato non riordini effettivamente la propria azione amministrativa, è agevole pensare che l’eventuale cambiamento costituzionale non sia destinato a incidere particolarmente sul ruolo della legislazione regionale, il quale risulta ormai consolidato e fermamente ancorato a determinati ambiti materiali che tagliano trasversalmente, non solo le competenze esclusive dello Stato, ma anche quelle “concorrenti” e le competenze residuali. Si avrà, perciò, verosimilmente una legislazione regionale non dissimile dall’attuale.

Il coordinamento della finanza pubblica e il federalismo fiscale

L’unica vera innovazione nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni riguarda pertanto solo il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema

tributario”.

Tuttavia l'innegabile processo di convergenza al centro delle competenze che pervade la riforma, è supportato dai diversi criteri elaborati a partire dal 2001 dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Dalla chiamata in sussidiarietà (sentt. nn. 303 del 2003 e 6 del 2004), al criterio della prevalenza della legge statale, dalle materie trasversali, alle materie limitative del potere regionale, come tutela della concorrenza, ordinamento civile, ecc., ogni argomento è servito per ammettere sia l'ingerenza della legge statale anche nelle materie di competenza residuale e sia il trasferimento della potestà legislativa dalle Regioni allo Stato.

In realtà il modo più semplice per minare il sistema territoriale di governo non è più la sottrazione della competenza legislativa attraverso una clausola che incida sulle materie concorrenti enumerate e su quelle residuali, ma la riduzione o la cancellazione delle risorse economiche. Le competenze costituzionalmente garantite restano mute e inerti di fronte al loro definanziamento.

Le Regioni hanno reagito costantemente a questa sottrazione delle risorse innanzi al giudice delle leggi ma la Corte costituzionale, ha utilizzato la clausola del “coordinamento della finanza pubblica”, i cui principi fondamentali potevano essere opposti come limite all'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni.

Attraverso il coordinamento della finanza pubblica attribuito in via esclusiva allo Stato, il riparto delle competenze previsto dalla Costituzione non troverebbe più riscontro e il parametro del giudizio costituzionale sarebbe sostituito dal principio unitario, sottostante al coordinamento.

I nodi del federalismo fiscale e del coordinamento finanziario rappresentano perciò il problema principale da cui dipenderà

la tenuta e la funzionalità del nostro regionalismo. Se il regionalismo italiano sarà ancora un elemento portante del sistema dei servizi pubblici e delle politiche pubbliche di promozione dei territori e della competitività del Paese, ciò dipenderà dalla capacità del governo centrale di assegnare in modo stabile risorse sufficienti e adeguate ai compiti costituzionalmente attribuiti.

Il dimensionamento territoriale delle Regioni

Uno dei fondamenti del regionalismo risiede nel processo di integrazione europeo. I trattati europei contengono diversi riferimenti agli enti regionali e presuppongono un'articolazione degli Stati membri di tipo regionale (o federale).

Il Comitato delle Regioni dell'Unione europea nell'aprile del 2014 ha adottato la “Carta della *Governance* Multilivello in Europa”, nella quale è manifesto “l'obiettivo (...) di collegare Regioni e città in tutta Europa”. L'idea organizzativa è quella di Stati membri con una organizzazione interna agli Stati fondata su una rete di Regioni e di città che è complementare alla realizzazione delle politiche regolate dall'Unione europea. In quest'ottica il tema delle città metropolitane e quello del dimensionamento regionale, sono strettamente connessi e si palesano come decisivi per un regionalismo che possa essere funzionalmente coordinato con le politiche europee. L'Italia, per il riassetto territoriale, ha scelto di attribuire alle città metropolitane, in cui si concentrano risorse finanziarie e popolazione, una serie di funzioni amministrative con il rischio di generare un problema di rapporto tra le città metropolitane e il governo della Regione. Con il rischio che le città metropolitane assorbano risorse e funzioni a scapito del resto della Regione.

Le Regioni verrebbero quindi depauperate sotto due versanti: dal punto di vista della legislazione, che sarebbe poco più che residuale; e da quello dell'amministrazione, in quanto dovrebbero condividere la distribuzione dei poteri amministrativi sul territorio di loro competenza con le Città metropolitane.

Lo scenario istituzionale del governo del territorio sarebbe composto da tre entità: le Città Metropolitane; le parti delle Regioni non coperte dalle Città Metropolitane (e amministrare dalle Regioni), e le altre Regioni. Il totale sarebbe dato da 36 entità eterogenee e non facilmente coordinabili, senza un soggetto – a parte lo Stato – che possa esercitare funzioni statali, con una forma di autonomia regionale totalmente diversa da quella sin qui conosciuta e con il pericolo di arretramenti e perdita di competitività di territori oggi ancora in equilibrio.

La questione che emerge, perciò, è come ottimizzare i territori regionali che geograficamente, economicamente e socialmente presentano una certa asimmetria.

Sul punto sono possibili due soluzioni: la prima muove dalla presa d'atto dell'asimmetria territoriale; la seconda, invece, sarebbe conseguente alla decisione di intraprendere una vasta azione di riordino. La prima, in realtà, appare essere propedeutica alla seconda. Considerando l'asimmetria che caratterizza le Regioni italiane, le competenze sono ottimizzabili con la collaborazione orizzontale, possibilmente preceduta dalla formulazione di un piano strategico interregionale che consideri le interdipendenze naturali, economiche e infrastrutturali tra le Regioni delle diverse aree. Le Regioni italiane accomunate da medesime condizioni economico-sociali, dovrebbero coordinare i loro poteri, ma

anche le loro limitate risorse, considerando la possibilità di azioni comuni e proficue.

Questo processo dovrebbe essere accompagnato da uno Stato collaborativo che, con una progressiva devoluzione di ulteriori competenze, renda le azioni delle Regioni aggregate quanto più complete possibili, ne integri l'efficacia con adeguate operazioni di perequazione territoriale, senza peraltro escludere la possibilità che, in casi di emergenza, o di costante inefficienza, possa intervenire direttamente attraverso il potere sostitutivo previsto dalla Costituzione.

La seconda soluzione prospettata, sicuramente molto più complessa perché troverebbe più resistenze, si basa sulla creazione delle c.d. MacroRegioni, definite con l'aggregazione delle Regioni contigue e tra loro più omogenee ma presuppone anche un sistema di enti locali strettamente connesso con la Regione.

La formazione di macroRegioni potrebbe porre problemi di compensazione territoriale all'interno della (macro-)Regione e, ove non dovessero essere possibili politiche compensative, potrebbe comportare il mantenimento dei divari territoriali esistenti; infine, la creazione di macroRegioni ridurrebbe il ruolo interno dello Stato a quelle politiche pubbliche effettivamente di carattere nazionale (che sono realmente poche) e condurrebbe ad una ampia devoluzione di poteri, con la sola riserva di eventuali "interventi speciali statali" a favore di determinati territori (art. 119, comma 5, Cost.).

Quale che possa essere l'opzione sul dimensionamento regionale, in ogni caso la *governance* multilivello, prefigurata a livello europeo e basata sulle Città e le Regioni, imporrà di procedere a scelte di riordino ben più profonde di quelle sin qui compiute con la legislazione sulle città metropolitane e con la riforma costituzionale.

Il nodo della riforma dell'Amministrazione statale

L'attuale revisione costituzionale riconosce di fatto l'assoluta dipendenza dall'amministrazione statale di ogni competenza legislativa regionale, trasformando alcune ex competenze concorrenti in competenze esclusive statali e inserendo la c.d. clausola di supremazia/flessibilità (art. 117, c.4) che renderebbe possibile, "su proposta del Governo", un intervento della legge dello Stato "in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

La riforma costituzionale sembra pertanto protesa verso una visione della Regione che si occupa esclusivamente di funzioni di ambito e di interesse regionale e locale, presupponendo quasi una amministrazione regionale da "grande dipartimento locale", conducendo in questo modo il tema delle funzioni amministrative fuori dall'alveo del regionalismo. Questo disegno si scontra con una situazione di fatto in cui molte funzioni in precedenza esercitate dallo Stato sono state assunte dalle Regioni e dalle autonomie locali, soprattutto funzioni di prossimità e di realizzazione dei diritti fondamentali dei cittadini (sanità, assistenza, ecc.), il nucleo essenziale dell'amministrazione statale è rimasto collegato a quelle funzioni classiche dello Stato (la difesa e la rappresentanza internazionale, l'ordine pubblico e la sicurezza, l'amministrazione della giustizia e la moneta) mentre per il resto la capacità amministrativa statale risulta alquanto attenuata e con una veste quasi di "attività strumentale", con un ruolo verso le attività regionali e locali di carattere meramente interdittivo.

Pertanto di fronte alla centralizzazione delle competenze legislative in capo allo Stato resta aperta la decisione sul

sistema amministrativo del Paese ed è inutile dire che, ora più che mai, la sua funzionalità dipenderà dalle decisioni che saranno assunte a livello centrale, dal governo, e che riguarderanno le Regioni e gli enti locali.