

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

3

2014 · ANNO XXXV
luglio/settembre

REGIONI, ENTI LOCALI E POLITICA
DI COESIONE EUROPEA

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitaresse Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB
presso Regione Emilia-Romagna
Servizio innovazione e semplificazione amministrativa
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275953
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo

REFERENTI REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
fparon@regione.emilia-romagna.it
Francesca Palazzi
fpalazzi@regione.emilia-romagna.it

EDITORE

Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 – 47924 Rimini
tel. 0541.628111 – fax 0541.622100
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779
Sito web: www.maggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA

Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Publicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824
Direttore responsabile: Piero Venturi

COMITATO DI REDAZIONE
Marina Caporale
Marzia De Donno
Giulia Massari



Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2014 è di € 116,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

La Rivista è disponibile nelle migliori librerie.

Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 25,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 29,00.

I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa.

La quota di abbonamento alla Rivista in formato digitale per il 2014 è di € 82 + Iva.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio

con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca,

da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti.

Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



INDICE

EDITORIALE

- 505 I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea
Brunetta Baldi

SAGGI E ARTICOLI

- 511 Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?
Gianluca Bellomo
- 539 Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia
Ekaterina Domorenok
- 573 Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio
Giovanni Boggero
- 599 La incidencia de la reforma local española en el ámbito sanitario: competencias y organización. En especial, los consorcios sanitarios
Tomàs Font i Llovet

NOTE E COMMENTI

- 619 L'addizionale regionale all'IRPEF alla prova della Consulta: nuovi spiragli di autonomia regionale?
Marta Basile e Claudio Sciancalepore

OSSERVATORIO REGIONALE

- 639 Rappresentanza politica e trasformismo nelle assemblee regionali italiane. Verso un'agenda di ricerca
Davide Gianluca Bianchi
- 667 Politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna
Mattia Casula
- 699 Proposte per un nuovo assetto dei servizi sociali nell'area metropolitana di Bologna
Alessandra Manzin

LETTURE E SEGNALAZIONI

- 721 Discorrendo su uno dei migliori sistemi sanitari al mondo (a proposito di *La sanità in Italia*, di Federico Toth)
Melania D'Angelosante
- 735 «Buroatti» e sevizie amministrative: l'illogicità dell'amministrazione pubblica vista da un medico igienista (recensione a *Il certificato come sevizia. L'Igiene Pubblica tra irrazionalità e irrilevanza*, di Giorgio Ferigo)
Giuseppe Piperata
- 739 Table of contents and abstracts
- 743 Note sugli autori

I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea

Brunetta Baldi

L'avvio del ciclo 2014-2020 della politica di coesione europea merita una riflessione che trova spazio in questo numero della rivista. Nella nuova programmazione l'Italia assume la seconda posizione come paese beneficiario dei fondi europei, con uno stanziamento complessivo di oltre 43 miliardi di euro, a cui si aggiungerà la quota di co-finanziamento nazionale che dovrebbe portare altri 24 miliardi alle risorse complessivamente disponibili¹. La crisi economica che, come noto, attanaglia il nostro paese ha imposto tagli alla spesa pubblica che hanno ridotto le risorse ordinarie da destinare agli interventi per lo sviluppo ma, al tempo stesso, ha reso ancora più necessarie ed urgenti le politiche di coesione per la crescita e l'occupazione. In tale quadro, i Fondi SIE (fondi strutturali e di investimento europei) rappresentano una preziosa opportunità per riattivare le dinamiche endogene di sviluppo economico, un'occasione che l'Italia deve riuscire a non perdere, diversamente da come fatto in passato.

La programmazione 2007-2013 che si è conclusa in questi mesi, infatti, ancora una volta, ha sollevato ombre pesanti sulla capacità del nostro paese di utilizzare le risorse europee. Pur risultando in quarta posizione nell'ordine delle assegnazioni finanziarie (con una dotazione complessiva di quasi 38 miliardi di euro, che sono divenuti circa 73 miliardi

(1) Si prevede un investimento di fondi strutturali europei pari a 32,2 miliardi di euro, a cui si aggiungeranno 10,4 miliardi di euro per lo sviluppo rurale e 537,3 milioni di euro per il settore marittimo e della pesca. Da tenere in considerazione che, oltre alla quota di co-finanziamento nazionale, altre risorse dovrebbero arrivare anche dal co-finanziamento regionale dei programmi operativi e, soprattutto, dal Fondo nazionale per lo Sviluppo e Coesione (Fsc, ex Fas - Fondo per le aree sottoutilizzate) per un cifra complessiva che si stima raddoppiare ampiamente quella dei fondi europei, portando ad oltre 100 miliardi lo stanziamento complessivo per le politiche di coesione in Italia nel periodo 2014-2020. Cfr.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1215_it.htm; http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/Notizie_e_documenti/news/2014/febbraio/Una_PA_per_la_crescita_1_2014_def.pdf.

con la quota di co-finanziamento nazionale), l'Italia è arrivata penultima nella capacità di spesa dei fondi destinati alle politiche di sviluppo e coesione, rischiando il disimpegno di diversi miliardi di euro. Come evidenziato nel saggio di DOMORENOK, l'andamento complessivo della spesa nel periodo 2007-2013 è risultato addirittura peggiore rispetto ai cicli precedenti, con alcuni programmi che, alla conclusione, si sono attestati al di sotto del 40% di spesa delle risorse assegnate e comunque quasi mai al di sopra del 60%, nonostante gli interventi correttivi intrapresi dal governo nazionale (Piano di Azione Coesione). Indubbiamente su questa scarsa *performance* istituzionale hanno pesato gli effetti della crisi economica, divenuti sempre maggiori a partire dal 2010, i quali hanno significativamente colpito la capacità di investimento pubblico e privato, rendendo peraltro difficile il rispetto degli impegni finanziari assunti dal governo centrale in regime di co-finanziamento dei programmi (si ricorda che per il principio di addizionalità, proprio della programmazione europea, in assenza della copertura della quota di co-finanziamento nazionale non c'è possibilità di utilizzare la parte del fondo europeo destinata ad uno specifico programma). Tuttavia, i dati confermano anche, e soprattutto, i gravi limiti nelle capacità politico-amministrative, progettuali e di programmazione del nostro paese, capacità indispensabili per coordinare ed investire al meglio i fondi europei, traducendoli in progetti concreti di sviluppo. Si tratta di limiti evidenziati in tutte le passate programmazioni, come ampiamente documentato in letteratura, sebbene quella del ciclo 2000-2006 avesse dato alcuni segnali positivi e sollevato aspettative di un possibile apprendimento istituzionale, con progressivo miglioramento nella capacità di spesa dei fondi europei, supportato dall'azione dell'allora neo-istituito Dipartimento delle Politiche di sviluppo e coesione (DPS). Purtroppo, dati alla mano, non si può che prendere atto di come la gestione dei fondi nel periodo 2007-2014 abbia largamente deluso queste aspettative.

La programmazione 2014-2020 introduce numerose novità, sottolineate nel saggio di BELLOMO, volte ad assicurare una allocazione più efficiente ed efficace dei Fondi SIE e, nel suo insieme, rappresenta una sfida all'innovazione e al possibile rilancio della *performance*, non solo economica, del nostro paese.

Tutte le politiche di sviluppo e coesione saranno finalizzate alla realiz-

zazione di undici obiettivi tematici derivanti dalle grandi priorità definite da “Europa 2020”, la strategia decennale per la crescita e l’occupazione che l’Unione europea (UE) ha varato nel 2010, che possono essere sintetizzate nell’intento di assicurare uno sviluppo intelligente, sostenibile e solidale. Sul piano degli strumenti, si è andati nella direzione di potenziare l’integrazione fra i diversi fondi europei, ripristinando un quadro comune di programmazione per tutti gli interventi, compresi quelli per lo sviluppo rurale e la pesca che, dal 2000 in poi, avevano acquisito una propria autonomia, concretizzata in programmi separati con una ciclicità a sé stante.

Il primo passo è stato dunque la predisposizione, a livello europeo, di un documento unitario di programmazione, il Quadro Strategico Comune (QSC), preparato dalla Commissione ed approvato dal Consiglio, che guiderà le politiche di sviluppo e coesione in tutti gli Stati membri dell’UE. Il QSC, oltre ad indicare gli obiettivi generali e specifici derivanti dalla Strategia Europa 2020, integra maggiormente, tanto sul piano settoriale quanto su quello territoriale, i cinque Fondi SIE - il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) - riconducendoli esplicitamente al conseguimento delle finalità europee.

A partire da tale quadro, ogni paese deve declinare gli obiettivi in un documento nazionale, denominato Accordo di partenariato (AP), elaborato con il concorso del partenariato istituzionale (amministrazioni nazionali in collaborazione con quelle regionali e locali) e di quello economico-sociale. Tale Accordo farà da cornice ai diversi programmi operativi (nazionali e regionali) finanziati con i Fondi SIE, in sostituzione del vecchio Quadro strategico nazionale (QSN). Rispetto al QSN, l’AP presenta una maggiore valenza strategica e un più incisivo orientamento alla gestione efficiente ed efficace dei fondi europei. Infatti, deve dare ampio spazio alla esplicitazione dei risultati da conseguire, in termini non solo o non tanto di azioni da intraprendere quanto di concrete realizzazioni (*target*), da rilevarsi attraverso specifici strumenti di valutazione (indicatori). Inoltre, deve indicare quali condizioni vanno soddisfatte *ex-ante* per potere accedere ai finanziamenti e quali meccanismi organizzativi devono essere predisposti per potenziare le capacità

amministrative e gestionali necessarie al conseguimento degli obiettivi, fra cui, *in primis*, le modalità di relazione orizzontale e verticale fra le varie amministrazioni coinvolte, per assicurare quel coordinamento, fra gli attori e fra i programmi, essenziale ai fini del successo delle politiche di sviluppo e coesione.

Diversamente dal passato, l'elaborazione di questo accordo-quadro nazionale è stata ampiamente guidata dalle istituzioni europee, e particolarmente dalla Commissione, che ha fatto pervenire alle autorità nazionali precise indicazioni attraverso uno specifico *Position paper*.

Il *Position paper* dei Servizi della Commissione rappresenta una delle principali novità della programmazione 2014-2020, peraltro inattesa in quanto non prevista dal regolamento generale. Con tale documento, la Commissione europea propone una propria visione della strategia nazionale prima che questa sia elaborata e presentata ufficialmente dallo Stato membro (attraverso il proprio AP), assumendo così un ruolo primario di regia delle azioni di intervento da porre in essere nel paese. Se ciò, da un lato, rafforza la funzione di indirizzo e coordinamento unitario delle politiche, assicurandone la corrispondenza con la strategia Europa 2020, dall'altro, esprime un indubbio mutamento nelle relazioni con gli Stati membri. Mentre in passato la Commissione esaminava la strategia proposta dal governo nazionale, nella nuova programmazione, come emerge anche dai regolamenti attuativi, essa assume ampi margini di condizionamento su tutte le principali questioni attinenti alla programmazione, alla gestione nonché alla *governance* domestica dei Fondi SIE.

Nel caso italiano, il *Position paper* della Commissione, varato nel novembre 2012, muove dalla individuazione dei numerosi problemi che rendono difficile nel nostro paese il raggiungimento dei *target* di Europa 2020, fra cui la scarsa predisposizione all'innovazione, i gravi *gap* infrastrutturali nelle Regioni meno sviluppate, la debole capacità progettuale e, non ultimo, le inefficienze della pubblica amministrazione. Secondo la Commissione, le politiche dovrebbero puntare, *in primis*, a risolvere, almeno in parte, queste criticità che si pongono all'origine dei ritardi e degli squilibri nello sviluppo socio-economico del paese. A tale scopo, il *Position paper* si spinge a delineare quale dovrebbe essere la *governance* dei Fondi SIE, quali i principali contenuti degli interventi,

come assicurare una migliore efficacia nell'allocazione dei fondi e come coordinare e bilanciare le risorse finanziarie fra i diversi assi di intervento, andando ben oltre la mera funzione di indirizzo, arrivando, di fatto, a suggerire quale strategia nazionale adottare.

A partire dal *Position paper*, recependone in buona misura i contenuti e le raccomandazioni, il governo italiano ha elaborato e proposto il proprio Accordo di partenariato, al termine di un *iter* che ha visto il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali di governo e delle rappresentanze economico-sociali, che è stato approvato dalla Commissione nell'ottobre del 2014. Parallelamente, si è avviata la definizione dei Programmi operativi, nazionali e regionali nonché di cooperazione transnazionale, transfrontaliera ed interregionale, in coerenza con l'Ap. Diversamente dai cicli precedenti, i programmi operativi sono chiamati ad un più stretto raccordo con la strategia nazionale, anche a detrimento dell'autonomia dei governi regionali che risulta, in tal senso, ridimensionata. Già nella programmazione 2007-2013, con l'adozione di un approccio strategico nazionale (espresso dal QSN), erano stati ampliati i margini di manovra dei governi centrali, a scapito di quelli delle Regioni, nell'elaborazione dei programmi operativi. Nella nuova programmazione, con il potenziamento della strategia nazionale ed il condizionamento esercitato al riguardo dal livello europeo (Commissione), ancora minori risultano essere gli spazi per una azione autonoma delle Regioni.

Tuttavia, tali spazi risulteranno maggiori o minori a seconda di come opererà l'Agenzia nazionale per la coesione territoriale, che rappresenta la più importante novità italiana per la *governance* dei Fondi SIE. La neo-istituita Agenzia nasce infatti in risposta alle raccomandazioni della Commissione relativamente alla necessità di migliorare la capacità amministrativa e di potenziare quella di coordinamento istituzionale nella gestione dei fondi europei nel nostro paese. L'Agenzia, a cui sono state conferite le funzioni tecniche in precedenza svolte dal Dps ma anche nuove funzioni negoziali e regolative, oltre ad assicurare supporto al governo centrale (opera a servizio della Presidenza del Consiglio), è chiamata a migliorare il coordinamento centro-periferia nell'elaborazione ed attuazione delle politiche di sviluppo e coesione. La missione dell'Agenzia comprende quindi le modalità di coinvolgimento delle Regioni, garantendo il rispetto delle competenze regionali, l'autono-

mo esercizio da parte delle Regioni più capaci, ma anche l'intervento correttivo a supporto di quelle con minore capacità amministrativa e di programmazione. In tal senso, essa rappresenta la vera sfida istituzionale che, se vinta, potrebbe fare la differenza nella qualità della gestione dei Fondi SIE.

Concludendo, il nuovo ciclo di programmazione, al di là delle novità introdotte volte ad assicurare un impiego più efficiente ed efficace dei fondi europei, prospetta, nel suo insieme, una diversa *governance* delle politiche di sviluppo e coesione. Ferma restando l'architettura multi-livello, consona a queste politiche che necessitano del contributo di tutti i livelli di governo, con la declinazione degli interventi operativi a livello sub-statale nell'ambito però di quadri unitari di programmazione nazionale e di regolazione europea, essa esprime una significativa ri-centralizzazione dei processi decisionali, con particolare riferimento sia al rafforzamento del ruolo della Commissione rispetto al governo nazionale, ma anche alla riduzione degli spazi di autonomia regionale nell'elaborazione dei programmi operativi nonché all'istituzione di una nuova Agenzia a livello centrale. Un significativo aggiustamento nei ruoli e nelle relazioni fra i livelli di governo che trova giustificazione nell'intento di assicurare una maggiore integrazione dei programmi e una più forte funzione di guida ed indirizzo al fine di cogliere, al meglio, le opportunità di intervento offerte dai Fondi SIE. Un nuovo assetto che potrebbe aiutare l'Italia a superare le debolezze evidenziate nei precedenti cicli della politica di coesione europea, migliorando al riguardo la propria *performance* istituzionale.

Da capire è però in che misura questo nuovo assetto di *governance*, caratterizzato da dinamiche largamente *top-down*, potrà essere armonizzato con la necessità di un contributo attivo da parte dei governi sub-statali, e particolarmente delle Regioni, che sono in prima linea nella gestione operativa dei programmi e nell'attuazione delle politiche di sviluppo. L'importanza della cooperazione e del dialogo inter-istituzionale in una politica complessa e multi-livello come quella di coesione europea resta infatti cruciale. L'augurio è che la strada intrapresa in Italia, quella dell'Agenzia nazionale per la coesione territoriale, possa essere quella giusta.

Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?

Gianluca Bellomo

Abstract

Al fine di rafforzare la propria coesione economica, sociale e territoriale, l'Unione europea sostiene il perseguimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale con i fondi strutturali e di investimento europei – Fondi SIE 2014-2020. In tale contesto, l'Autore esplora le principali novità del quadro giuridico multilivello di operatività dei Fondi strutturali e di investimento europei in Italia. La nuova programmazione si caratterizza per un approccio maggiormente orientato ai risultati concentrandosi su un minor numero di priorità, traducendo gli obiettivi della strategia Europa 2020 in investimenti concreti all'interno degli Stati membri e delle Regioni. Un elemento chiave è rappresentato dalla condizionalità ex ante ed ex post collegata ai finanziamenti dell'UE – che caratterizza le procedure di monitoraggio e valutazione. I Fondi SIE 2014-2020 delimitano un quadro normativo volto ad un maggiore ruolo della Commissione e di ciascuno Stato membro al fine di avere un approccio più integrato per quanto attiene alle fasi di pianificazione e di implementazione.

1. Le politiche di coesione ed i fondi SIE

Le politiche di coesione economica e sociale europea¹, così come originariamente introdotte dall'Atto unico europeo² ed oggi previste dall'art.

(1) Sulle politiche di coesione economica, sociale e territoriale, per una approfondita ed ampia trattazione v. P. LOGROSCINO, *Governare le differenze*, Bari, Cacucci, 2008, pp. 1-513.

(2) Benché le origini delle politiche di coesione siano rinvenibili già nel preambolo al Trattato di Roma del 1957, dove si parlava di equiparazione dei diversi livelli di sviluppo tra le Regioni, l'obiettivo della coesione economica e sociale fu introdotto dall'Atto unico europeo nel 1986 ed istituzionalizzato con il Trattato di Maastricht nel 1992 con gli articoli da 158 a 162 del Trattato CE. Tale obiettivo ha assunto un significato profondamente differente con l'ingresso nel 2004 di dieci nuovi paesi (tutti con Pil inferiore alla media dell'UE a 15 pre-adesione) che ha prodotto un accentuarsi delle disparità economiche e sociali all'interno dell'UE.

174³ del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), hanno rappresentato uno dei principali strumenti di lotta diretta agli squilibri socio-economici tra gli Stati membri. Tali politiche hanno assunto oggi un ruolo ancora più definito alla luce della strategia Europa 2020⁴. Proprio in quest'ultima, infatti, le Istituzioni europee hanno declinato le politiche da attuare a livello europeo e dei singoli Stati membri volte a contrastare le eccessive disparità socio-economiche all'interno dell'UE per perseguire una crescita *intelligente, sostenibile ed inclusiva* attraverso una serie di specifiche azioni da porre in essere. Tra queste, ad esempio, si segnalano: la promozione dell'istruzione, della conoscenza, della innovazione, della società digitale; il rilancio della competitività e la promozione dell'uso efficiente delle risorse produttive; l'agevolazione nell'accesso al mercato del lavoro; il miglioramento del livello di competenze professionali e la lotta alla povertà.

Tali obiettivi sono stati espressi in termini quantitativi a livello aggregato per l'intera UE e dettagliati in capo ai singoli Stati membri.

A livello aggregato, entro il 2020, l'UE dovrà ottenere: per quanto riguarda l'occupazione, l'innalzamento al 75% del relativo tasso (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni); per quanto attiene all'obiettivo

Ciò ovviamente ha avuto delle rilevanti conseguenze sulla precedente programmazione, che ha dovuto rispondere alle nuove esigenze e ai nuovi assetti territoriali, ma continua ad averne per quella in avvio che, anche alla luce delle esperienze della precedente, sta cercando di rispondere meglio alle nuove problematiche derivanti sia dalle politiche di allargamento dell'UE, sia dalla attuale e perdurante congiuntura economica negativa.

(3) Che ha integrato la coesione economica e sociale con quella territoriale comportando un forte impulso all'intervento per mezzo dei fondi SIE, anche sul rapporto tra territori cittadini e periferici, urbani e sub-urbani in un'ottica di coesione territoriale interna agli Stati membri oltre che sociale ed economica.

«Articolo 174 (ex articolo 158 del TCE) Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

In particolare l'unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite.

Tra le Regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le Regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le Regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.»

(4) Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010; Comunicazione della Commissione europea, «Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», Bruxelles, 3 marzo 2010, COM (2010) 2020.

R&S/innovazione, l'aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo ed innovazione al 3% del Pil dell'UE (considerando sia il settore pubblico che privato congiuntamente); in tema di cambiamenti climatici/energia, la riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990, l'aumento del 20% della copertura del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili e l'aumento del 20% dell'efficienza energetica⁵; per l'obiettivo istruzione invece si dovrà ridurre il numero degli abbandoni scolastici al di sotto del 10% e raggiungere la soglia del 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria; infine per l'obiettivo lotta alla povertà/emarginazione, si dovranno avere almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno.

Per l'Italia i corrispondenti obiettivi quantitativi da raggiungere entro il 2020 sono stati declinati nei seguenti: tasso di occupazione del 67-69%; 1.53% del Pil investito in Ricerca e Sviluppo; riduzione delle emissioni (rispetto a quelle del 2005) del 13%; il 17% del consumo di energia deve essere coperto da fonti rinnovabili in termini di consumo lordo; aumento dell'efficienza energetica di 158.0 Mtoe⁶; l'abbandono scolastico deve scendere al 16%; l'educazione universitaria deve salire al 26-27%; la riduzione del rischio di povertà o di esclusione sociale per la popolazione (in numero di persone) deve essere di almeno 2.200.000.

I fondi strutturali, come noto, costituiscono, all'interno delle politiche di coesione dell'Unione, lo strumento operativo e finanziario privilegiato di intervento volto a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali esistenti tra i diversi paesi membri e tra le diverse Regioni economiche europee. Secondo il principio di programmazione essi devono finanziare programmi nazionali pluriennali definiti in linea con gli obiettivi e le priorità dell'UE. A partire dal nuovo ciclo di programmazione (2014-2020), formalmente avviato il 1° gennaio 2014, il legislatore europeo ha deciso di integrare maggiormente i differenti strumenti di finanziamento preveden-

(5) La nuova direttiva 2012/27/UE ha fissato il consumo energetico primario complessivo da raggiungere in 1474 Mtoe.

(6) Milioni di Tonnellate Equivalenti di Petrolio (in inglese, *Tonne of OilEquivalent* - TOE). Unità di misura di energia che corrisponde alla quantità di energia rilasciata dalla combustione di una tonnellata di petrolio grezzo.

do un coordinamento rafforzato nella regolazione che integra i tradizionali *fondi strutturali* con quelli di *investimento europei* (da questa programmazione infatti si parla cumulativamente di Fondi europei strutturali e di investimento – Fondi SIE). Più in dettaglio i singoli strumenti finanziari operativi previsti dalla nuova programmazione sono: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); il Fondo sociale europeo (FSE); il Fondo di coesione; il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Dal punto di vista più prettamente legislativo va detto che il quadro normativo ha preso le mosse dall'adozione da parte della Commissione europea, nel giugno 2011⁷, di una proposta inerente al Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020⁸ volta a dare applicazione alla citata strategia Europa 2020, alla quale è seguita successivamente l'adozione, il 6 ottobre dello stesso anno, di uno specifico progetto di pacchetto legislativo inerente alle politiche di coesione che ha definito in seguito, con l'emanazione da parte del Parlamento e del Consiglio di una serie di regolamenti dedicati, il quadro di riferimento normativo per la politica di coesione europea. Quest'ultimo viene così oggi ad essere definito da: un regolamento di carattere generale⁹ che descrive le norme comuni per i citati Fondi SIE;

(7) COM(2011) 398def.

«A seguito della presentazione della proposta della Commissione, il 29 giugno 2011, è stato raggiunto un accordo tra i capi di Stato o di governo al Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio 2013, a cui però ha fatto seguito una complessa negoziazione con il Parlamento, culminata con l'accordo politico del 27 giugno 2013 tra il Presidente del Parlamento, la Presidenza irlandese del Consiglio ed il presidente della Commissione. In tale sede, la Commissione ha convenuto sulla revisione intermedia del QFP entro il 2016 ed il Consiglio ha acconsentito ad un aumento della flessibilità sul riporto ad anni successivi di margini di pagamenti non eseguiti e al riporto di non usati per gli stanziamenti di impegno del 2014-2017 che saranno messi a disposizione a partire dal 2016 per obiettivi relativi alla crescita e all'occupazione. Il 2 dicembre il Consiglio ha adottato il regolamento che stabilisce il *Qfp* per il periodo 2014-2020», M. GNES, E. CHITI, *Cronache europee 2013*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 3/2014, p. 762.

(8) Successivamente approvato con il Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020.

(9) Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante Disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

da cinque regolamenti che sono specificamente dedicati ai Fondi FESR¹⁰, FSE¹¹, al Fondo di coesione¹², al FEASR¹³ ed al FEAMP¹⁴; ed infine da due ulteriori regolamenti che disciplinano l'obiettivo di Cooperazione territoriale europea¹⁵ (ETC) e il Gruppo europeo di cooperazione territoriale¹⁶ (GECT). Passando dalla fase di preparazione ed emanazione del quadro normativo inerente alla programmazione, alla fase operativa di predisposizione vera e propria della programmazione (che ha visto coinvolti una pluralità di soggetti e tra i quali i singoli Stati membri e la Commissione hanno avuto un ruolo cruciale), l'avvio di tale attività è stato segnato da due documenti fondamentali: i singoli *Position paper*¹⁷ della Commissione sulla preparazione dei differenti accordi di partenariato nazionali, ed il *Quadro Strategico Comune (Qsc)*. Va subito rilevato che entrambi

(10) Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.

(11) Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio.

(12) Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio.

(13) Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

(14) Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.

(15) Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.

(16) Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi.

(17) Per l'Italia: "*Position Paper*" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012, reperibile in http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/it_position_paper_it.pdf.

gli strumenti non erano previsti dalla precedente programmazione determinando oggi un ruolo più marcato della Commissione.

Per quanto riguarda il *Position paper*, passando specificamente alla situazione italiana, questo ha rappresentato un momento formalizzato di dialogo tra i servizi della Commissione e l'Italia volto a definire, alla luce della situazione socio-economica nazionale, i confini del dialogo¹⁸ tra i due livelli istituzionali al fine di una corretta preparazione dell'Accordo di partenariato e dei relativi programmi nazionali e regionali. Così mentre nelle precedenti programmazioni la Commissione esaminava le singole strategie proposte dagli Stati membri, nella nuova programmazione è direttamente quest'ultima che propone una propria visione della strategia nazionale prima ancora che questa sia elaborata e le sia presentata assumendo così un ruolo di maggior indirizzo e coordinamento delle azioni da porre in essere nei singoli Stati.

Il *Qsc*, invece, previsto a livello europeo dall'articolo 10 del Regolamento che detta le regole comuni ai fondi SIE e che costituisce l'allegato I al medesimo Regolamento, nasce con l'intento di coordinare a livello settoriale e territoriale gli interventi dei vari fondi alla luce degli obiettivi posti alla base della programmazione stessa (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, oltre che alla luce degli obiettivi specifici degli altri fondi). Con questo strumento, rispetto al passato, si è cercato, quindi, di coordinare meglio e di ottimizzare l'uso dei diversi fondi attraverso una visione maggiormente integrata e volta a raggiungere specifiche priorità definite a livello europeo. Infatti nel *Qsc* si può riscontrare un migliore allineamento con la strategia Europa 2020, oltre a rappresentare, quest'ultimo documento, l'unico quadro di riferimento per tutti i cinque Fondi nella programmazione 2014-2020.

Prendendo le mosse dal *Position paper* per l'Italia e alla luce del Quadro Strategico Comune il Ministero per la coesione territoriale ha predi-

(18) All'interno del documento sono state identificate quattro priorità: *a)* sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese; *b)* realizzare infrastrutture performanti e assicurare una gestione efficiente delle risorse naturali; *c)* aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale ed il miglioramento del capitale umano; *d)* sostenere qualità, efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione.

sposto e presentato al Consiglio dei Ministri¹⁹ il documento di avvio del complesso dialogo istituzionale che ha coinvolto una pluralità di soggetti²⁰, di forze sociali ed economiche, oltre che di rappresentanti della società civile, volto a dettagliare la programmazione dei fondi attraverso la stesura dell'*Accordo di Partenariato* e dei *Programmi operativi nazionali* (PON) e *Regionali* (POR). Proprio i *Programmi operativi*, che coprono il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020 e vanno presentati dagli Stati membri alla Commissione entro tre mesi dalla presentazione dell'Accordo di Partenariato, forniscono delle specifiche interpretazioni nazionali, regionali ed interregionali di quest'ultimo e di volta in volta di alcuni degli Obiettivi Tematici in questo specificati²¹. La nuova proposta di Accordo di partenariato 2014-2020 per l'Italia è stata finalmente adottata dalla Commissione il 29 ottobre 2014 a chiusura del negoziato formale²² ed è stata introdotta dal legislatore europeo proprio per meglio definire le modalità per garantire l'allineamento con le strategie dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

(19) Con la presentazione nel Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2012 da parte del Ministro per la coesione territoriale del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi strutturali" attraverso il quale è stato definito l'impianto metodologico del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 che si è focalizzato sull'innalzamento in via prioritaria dei livelli di efficacia e di qualità della spesa dei fondi, su cui cfr. *Una PA per la crescita*, in *La newsletter del PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013*, 1/2014, p. 2.

(20) *In primis* le Regioni che dopo un serrato confronto con gli organi ministeriali preposti sono arrivate all'approvazione dei singoli accordi istituzionali che successivamente sono stati utilizzati per stilare la versione definitiva dell'Accordo in via di approvazione.

(21) *Ex art.* 26 Reg. UE 1303/13.

(22) Decisione di esecuzione della Commissione del 29.10.2014, C(2014) 8021 final, che approva determinati elementi dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, Italia (conforme all'art. 14 del Regolamento UE n. 1303/2013), inviato in formato definitivo nel mese di settembre 2014. L'Accordo è frutto di una complessa procedura interlocutoria istituzionale che, attraverso 4 tavoli tecnici e 17 riunioni tematiche, ha visto l'invio alla Commissione di una prima versione preliminare di Accordo il 9 aprile 2013 che è stata successivamente discussa nei giorni 22, 23 e 24 aprile con i Servizi della Commissione. In seguito, dopo un'ulteriore fase di lavoro sulla bozza di Accordo con la quale si è provveduto a concentrare ulteriormente le azioni su di un numero limitato di grandi obiettivi, si è passati ad un nuovo confronto con le Regioni al fine di declinare a livello regionale la relativa programmazione di dettaglio. A questa fase è seguita un'ulteriore fase interlocutoria con la Commissione con l'invio il 22 aprile 2014 di una bozza avanzata dell'Accordo per ulteriori eventuali osservazioni, alla luce delle quali si è provveduto, dopo un successivo confronto istituzionale con le Regioni, all'invio dell'Accordo definitivo per la relativa approvazione da parte dell'Organo comunitario.

L'Accordo di partenariato, che nella nuova programmazione sostituisce di fatto il Quadro strategico nazionale dei Fondi Strutturali e il Piano strategico nazionale dello sviluppo rurale, rappresenta un vero e proprio contratto tra la Commissione ed ogni Stato membro che, alla luce del Quadro Strategico Comune, fissa le priorità di investimento, l'uso delle risorse nazionali e dell'UE tra i settori che sono stati individuati come prioritari, inoltre tende a coordinare l'azione tra i vari fondi all'interno dei singoli Stati membri. L'Accordo, definito ed approvato per ogni Stato membro, diventa, quindi, lo strumento attraverso il quale identificare i propri fabbisogni di sviluppo e le proprie potenzialità di crescita, decidere gli obiettivi tematici²³ sui quali indirizzare le risorse disponibili, definire i principali risultati attesi e le relative azioni necessarie per il loro raggiungimento, oltre a dettagliare le risorse finanziarie per ogni singolo Fondo SE.

Parallelamente alla preparazione dell'Accordo di partenariato, la programmazione viene declinata all'interno di singoli Programmi Operativi Nazionali e Regionali, nonché dei Programmi di cooperazione transnazionale, transfrontaliera ed interregionale, nei quali vengono definite tutte le azioni, gli strumenti ed i soggetti necessari per il raggiungimento degli obiettivi prefissati nell'Accordo stesso. Da segnalare al riguardo la definizione di specifici cronoprogrammi attuativi che consentano di monitorare al meglio l'impiego dei Fondi ed il perseguimento concreto dei risultati. Infine, ogni Stato membro dovrà presentare i *Piani d'azione comune*²⁴, che sono realizzati nell'ambito di uno o più programmi operativi e che

(23) Gli 11 obiettivi tematici derivati dalla strategia Europa 2020 sono i seguenti: 1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2) Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura; 4) Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5) Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6) Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7) Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8) Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9) Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà ed ogni discriminazione; 10) Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; 11) Rafforzare la capacità istituzionale delle Autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

(24) Previsti dal Capo III del reg. UE 1303/2013.

consistono in un progetto o in gruppi di progetti realizzati sotto la responsabilità di uno stesso beneficiario, al fine di assicurare una maggiore integrazione degli interventi e capacità di conseguire risultati. Tali piani sono concordati tra Stato membro e Commissione e rappresentano uno strumento operativo per il conseguimento concreto degli obiettivi specifici ed intendono ridurre i margini di improvvisazione ed eccessiva frammentazione nell'utilizzo dei fondi.

Per quanto attiene all'organizzazione dei Fondi SIE, come si rileva dal quadro generale appena descritto, si intuisce facilmente che questa risulta estremamente complessa. D'altra parte non si può ignorare che l'insieme delle componenti coinvolte – quali gli obiettivi ambiziosi della strategia Europa 2020, l'ampio ambito territoriale di riferimento, la molteplicità di soggetti istituzionali interessati, la pluralità di contesti giuridici e socio-economici nazionali e regionali che caratterizzano l'attuale conformazione dell'Unione – costituiscono di per sé un ambiente operativo complesso nel quale i Fondi devono cercare di operare attraverso una struttura di programmazione e delle regole che consentano all'Unione il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Va pure rilevato come, all'interno delle generali regole europee di gestione dei Fondi SIE, si debba tenere in debito conto, come ulteriore elemento di complessità, della presenza per ogni singolo programma delle regole organizzative e di processo nazionali che devono peraltro essere spesso declinate e raccordate, in fase attuativa, con le molteplici regole e prassi delle amministrazioni locali²⁵.

Ad uno sguardo organizzativo generale dei Fondi SIE, si può notare che:

- nel dialogo tra le Istituzioni europee ed in particolare tra Commissione, Parlamento e Consiglio, benché vi sia un accentramento decisionale in capo alla Commissione, gli altri due organi comunitari intervengono comunque nella disciplina normativa e nella verifica/valutazione delle politiche operate;
- sulla Commissione si concentrano le funzioni di impulso e coordinamento delle politiche di coesione, le funzioni di controllo diretto sugli Stati membri ed indiretto nei confronti dei soggetti attuatori; essa è assistita dal *Comitato di coordinamento dei fondi strutturali e di*

(25) Al riguardo si pensi solo alle singole discipline relative alle procedure di cofinanziamento degli interventi da parte delle autorità nazionali e regionali.

- investimento europei* (COESIF) che riunisce una componente ristretta della Commissione cui si aggiungono rappresentanti governativi ed ove necessario funzionari delle amministrazioni locali;
- in capo agli Stati membri restano i compiti di attuazione e di controllo dei programmi operativi con la designazione dei vari organismi (autorità di gestione, di certificazione e di *audit*) per ogni singolo programma, individuando i ruoli e le funzioni da svolgere nel rispetto del quadro normativo europeo e nazionale²⁶;
 - con riferimento al caso italiano, è da segnalare che, venendo incontro alle richieste della Commissione, si è avuto un progressivo spostamento delle competenze nazionali relative alla politica di coesione in capo alla neo-istituita *Agenzia per la coesione territoriale*, sottoposta direttamente alla vigilanza della Presidenza del Consiglio.

2. Il quadro finanziario

L'ammontare finanziario d'intervento riservato alle politiche di coesione, all'interno del bilancio dell'Unione, per la nuova programmazione 2014-2020²⁷, ammonta complessivamente a circa 376 miliardi di euro²⁸. Ai fini della ripartizione delle risorse sul territorio dell'Unione, le Regioni dell'UE che erano state formalmente suddivise nelle precedenti programmazioni in "Regioni più sviluppate" e "meno sviluppate", alla luce di parametri statistici a contenuto socio-economico (Prodotto Interno Lordo per abitante), oggi hanno visto aggiungersi una terza categoria

(26) Su cui *amplius* cfr. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2014, pp. 567-571.

(27) Per un'analisi su base regionale cfr. C. FERRARESE, G. NANNARIELLO, *Fondi strutturali: un'analisi della concentrazione degli interventi su base regionale*, in *Munich Personal RePEc*, 7.10.2014, pp. 1-25; per un primo quadro d'insieme invece v. I. McIVER, *The European Union Multi annual Financial Framework and European Funding Programmes 2014-2020*, in *SPI-Ce Briefing, the Scottish Parliament*, 14/61, 25.9.2014, pp. 1-20.

(28) La Commissione intende stanziare tale importo a favore degli strumenti della politica di coesione europea, suddividendo tale finanziamento tra i diversi settori interessati: 162,6 miliardi di euro per le Regioni dell'obiettivo di convergenza; 38,9 miliardi di euro per le Regioni in transizione; 53,1 miliardi di euro per le Regioni dell'obiettivo di competitività; 11,7 miliardi di euro per la cooperazione territoriale; 68,7 miliardi di euro per il Fondo di coesione, cfr. http://ec.europa.eu/news/regions/111006_it.htm.

intermedia avendosi la seguente ripartizione: *Regioni meno sviluppate*, *Regioni in transizione*, *Regioni più sviluppate*²⁹.

Rientrano nella prima categoria le Regioni il cui Pil pro capite è inferiore del 75% della media del Pil dell'UE a 27; nella seconda, che sostituirà l'attuale sistema di *phasing-out* e *phasing-in*, le Regioni con un Pil pro capite compreso tra il 75% ed il 90% della media dell'UE a 27, ed infine nella terza le Regioni il cui Pil pro capite è superiore al 90% della media del Pil dell'UE a 27. A seconda della categoria di appartenenza le singole Regioni europee potranno impiegare i Fondi SIE per perseguire prioritariamente differenti obiettivi. Per la prima categoria, infatti, i Fondi saranno volti a sostenere il processo di recupero dei territori per permettere il loro graduale convergere verso i livelli medi di sviluppo socio-economico³⁰. All'interno di questa categoria, infatti, i Fondi permettono di investire in infrastrutture critiche volte a creare occupazione ed a consentire una maggiore integrazione in ambito europeo. Le Regioni ricomprese tra quelle *in transizione* potranno utilizzare i singoli strumenti finanziari di coesione per innalzare i propri indicatori di sviluppo fino a quelli medi europei. Infine, per le Regioni più sviluppate, i Fondi potranno rappresentare un'opportunità per affrontare sfide fondamentali come la transizione verso un'economia sostenibile ed a basso impatto ambientale, le pressioni della globalizzazione e le sfide dell'economia della conoscenza.

Nell'insieme, la ripartizione delle risorse all'interno dello Stato tra le differenti Regioni viene effettuata seguendo una logica di assegnazione fondata su una serie di indicatori oggettivi e di dati aggiornati. L'obiettivo della procedura europea è quello di cercare di ridurre i livelli di discrezionalità nell'assegnazione delle risorse, da una parte, e dall'altra di individuare le necessità delle singole unità territoriali correlandole alla natura delle politiche ed ai relativi obiettivi³¹.

(29) Cfr. S. CARONNA, *Un'Europa per le Regioni. La nuova programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020*, in http://www.salvatorecaronna.it/bf/fileftp/Fondi_Europei_07761.pdf, p. 22.

(30) Con taglio più prettamente economico ed in ottica comparata cfr. M. ALEJANDRO CARDENETE, M. CARMEN DELGADO, *Future of European funds in a regional economy: Andalusia 2014-2020*, in *Applied Economics Letters*, 15.8.2014; C. PINHO, C. VARUM, M. ANTUNES, *Structural Funds and European Regional Growth: Comparison of Effects among Different Programming Periods*, in *European Planning Studies*, 10.7.2014.

(31) Su cui cfr. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, op. cit., pp. 571 ss.

Per quanto riguarda il caso italiano, la quota finanziaria spettante all'Italia nell'attuale programmazione sarà pari a 32,2 miliardi di euro per la politica di coesione, oltre a 10,4 miliardi di euro per lo sviluppo rurale e 537,3 milioni di euro per il settore marittimo e della pesca³². A tali cifre si dovrà aggiungere il previsto cofinanziamento nazionale di circa 24 miliardi di euro in capo al Fondo di Rotazione³³, oltre ai relativi cofinanziamenti regionali relativi ai POR.

Il Fondo nazionale di Sviluppo e Coesione, inoltre, si farà carico di finanziare investimenti in grandi reti infrastrutturali materiali ed immateriali per un ammontare di circa 54 miliardi di euro facendo superare alla quota complessiva di stanziamento per le politiche di coesione, per il ciclo in avvio in Italia, abbondantemente i 100 miliardi di euro³⁴.

In base ai criteri indicati in Italia le Regioni appartenenti alla categoria *meno sviluppate* sono Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria; quelle appartenenti alla categoria *in transizione* sono Abruzzo, Molise, Sardegna; infine quelle appartenenti alla categoria *più sviluppate* sono undici Regioni e due provincie autonome, e cioè Lazio, Umbria, Toscana, Marche, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Lombardia, Valle d'Aosta, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano. Le risorse complessive previste per le tre categorie, nella nuova programmazione 2014-2020, sono rispettivamente di 20.333 milioni di euro per le Regioni *meno sviluppate*, 1.004 milioni di euro per le Regioni *in transizione*, 7.006 milioni di euro per le Regioni *più sviluppate* ed, infine, 998 milioni di euro per il fondo di cooperazione territoriale. Il tutto per un ammontare complessivo di fondi destinati all'Italia di 29.341 milioni di euro³⁵. Alle citate risorse vanno

(32) Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1215_it.htm.

(33) Il Fondo di Rotazione, istituito con l'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, rappresenta lo strumento con il quale lo Stato garantisce la copertura della quota parte nazionale degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali. Le risorse del Fondo – operante nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze – sono ripartite tra le Regioni (ognuna intestataria di un conto corrente presso la Ragioneria Generale dello Stato) per la copertura delle rispettive quote di cofinanziamento.

(34) Cfr. *Una PA per la crescita*, in *La newsletter del PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013*, 1/2014, p. 2.

(35) Commissione europea, DG Politica regionale, *Politica di coesione 2014-2020*, dove sono consultabili varie mappe esplicative sulla ripartizione geografica tra le Regioni ai fini

aggiunte, come già ricordato, quelle previste per il cofinanziamento nazionale da imputare al Fondo di Rotazione, ed in capo al quale con la legge di stabilità 2014 è stata autorizzata una spesa rispettivamente di 5 miliardi di euro sia per l'anno 2014 che per l'anno 2015, 4,5 miliardi di euro per il 2016 e 20 miliardi per il 2017 e per gli anni successivi. Con tali somme si copre il 70% della quota di cofinanziamento nazionale, la rimanente parte resta a carico delle singole Regioni in quantità proporzionale all'ammontare del finanziamento ricevuto dai singoli fondi SIE. Va rilevato che nell'assegnazione delle risorse alle tre categorie di Regioni nelle quali sono state suddivise le Regioni socio-economiche europee, essendo tale ripartizione effettuata sulla base del Quadro finanziario pluriennale, si è prodotta, in alcuni casi, una situazione, come quella italiana, in base alla quale le Regioni *in transizione* sono state fortemente penalizzate nell'assegnazione di fondi, producendosi così una netta disparità di trattamento rispetto ai destinatari rientranti nelle altre due categorie di assegnazione dei fondi. Per porre rimedio a tale eventualità il Regolamento comune ai vari fondi di coesione prevede la possibilità di operare un trasferimento, per giustificati motivi e per un massimo del 3% dello stanziamento complessivo, dalle altre due categorie a favore di quella svantaggiata, benché in linea di principio tali cambi di allocazione di risorse tra differenti categorie non siano di norma ammessi. All'interno dell'Accordo di partenariato l'Italia ha chiesto ed ottenuto di usufruire di tale "clausola di salvaguardia" proponendo il prelievo dell'importo per il quale è stata fatta richiesta di compensazione a favore delle Regioni *in transizione* in modo uguale tra le restanti due categorie.

3. I singoli fondi strutturali e di investimento europei (SIE)

Passando ad una rapida rassegna dei singoli strumenti finanziari³⁶ il primo fondo disciplinato dal legislatore europeo è rappresentato dal *Fon-*

dell'ammissibilità ai Fondi, reperibile in [http://ec.europa.eu/regional_policy/ what/ future/ eligibility/ index_it.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_it.cfm).

(36) Per i quali per ulteriori approfondimenti si rinvia necessariamente agli specifici regolamenti già sopra menzionati ed a tutti i successivi documenti attuativi.

do europeo per lo sviluppo regionale (FESR)³⁷, che rappresenta tra i Fondi SIE il principale strumento finanziario per l'attuazione della politica di coesione, destinato, di fatto, al finanziamento di tutti gli obiettivi tematici ricompresi nella programmazione 2014-2020³⁸.

Il FESR finanzia una molteplicità di interventi tra i quali si segnalano: gli aiuti diretti agli investimenti nelle imprese finalizzati alla creazione o al mantenimento di posti di lavoro *sostenibili*, con particolare attenzione alle PMI; la realizzazione di infrastrutture correlate ai settori della ricerca e dell'innovazione nei settori delle telecomunicazioni, dell'ambiente, dell'energia e dei trasporti; alcuni strumenti finanziari volti a sostenere lo sviluppo regionale e locale e ad incentivare la cooperazione tra città e Regioni (tra i fondi finanziati si segnalano, a titolo di esempio, i fondi di capitale di rischio, i fondi di sviluppo locale, ecc.); le misure di assistenza tecnica.

Con la nuova programmazione 2014-2020 da un punto di vista metodologico si è cercato di perseguire e di favorire la *concentrazione tematica*: della totalità delle risorse assegnate al FESR, per le Regioni più sviluppate, si è deciso di concentrare ben l'80% su specifiche tematiche³⁹. Tale scelta è stata dettata dalla volontà di evitare una eccessiva parcelizzazione dei fondi disponibili tra una molteplicità di argomenti. Infatti il voler incidere su troppi temi, nelle precedenti programmazioni, ha troppo spesso portato al mancato raggiungimento di una massa critica di risorse tale che potesse consentire il conseguimento degli obiettivi prefissati. Le priorità finanziarie sono state quindi individuate nei settori: dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili, dell'innovazione e nel sostegno alle PMI. Di queste risorse però almeno il 20% deve ob-

(37) Istituito nel 1975 e previsto dall'articolo 176 del TFUE che recita: «Il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle Regioni industriali in declino» e, come già ricordato per la programmazione 2014-2020, disciplinato dal regolamento n. 1299/2013.

(38) Su cui cfr. F. MANTINO, *La riforma delle Politiche di sviluppo rurale 2014-2020*, in *Agriregionieuropa*, anno 9, n. 35, Dic 2013, reperibile in <http://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/35/la-riforma-delle-politiche-di-sviluppo-rurale-2014-2020>.

(39) Su cui cfr. Commissione europea, *Politica di coesione 2014-2020. Investire nella crescita e nell'occupazione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2011, p. 8.

bligatoriamente essere destinato alla realizzazione di interventi finalizzati alla transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio. Per le Regioni in transizione, invece, le citate percentuali minime riservate agli obiettivi prioritari scendono rispettivamente al 60% ed al 15%; per quelle in via di sviluppo, infine, si riducono ulteriormente al 50% e al 12% lasciando a queste ultime maggiori margini di intervento finanziario sulle altre priorità⁴⁰.

Le risorse del FESR, inoltre, rientrano anche tra quelle per la *Cooperazione territoriale europea* ed ammontano, ex art. 4 reg. UE n.1299/2013, al 2,75% delle risorse totali disponibili per gli impegni di bilancio del FESR, del FSE e del Fondo di coesione per il periodo di programmazione che va dal 2014 al 2020. Tali risorse sono ripartite tra *cooperazione transfrontaliera*, *transnazionale* ed *interregionale* così come segue: 73% (circa 6,5 miliardi di euro) per la *cooperazione transfrontaliera*, cioè è rivolto al finanziamento di progetti riguardanti le Regioni e le amministrazioni locali confinanti (la quasi totalità dei confini dell'UE è interessata da questo tipo di programma); 20% (circa 1,8 miliardi di euro) per la *cooperazione transnazionale*, cioè è destinato a finanziare progetti fra amministrazioni nazionali, regionali e locali in aree geografiche più ampie, come i paesi dell'UE e le Regioni baltiche o alpine; infine 6% (0,5 miliardi di euro) per la *cooperazione interregionale*, volta a promuovere la condivisione delle migliori pratiche in materia di innovazione, efficienza energetica, sviluppo urbano e altri settori tra le Regioni di tutti i 28 Stati Membri⁴¹.

Sempre nell'ambito delle politiche di *Cooperazione territoriale europea* ricomprese nel FESR, già dal 2006 i partner locali e regionali possono istituire dei *Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)*, caratterizzati da un quadro giuridico comune finalizzato a superare le profonde differenze esistenti tra le norme ed i regolamenti nazionali. A tal riguardo con il Regolamento (UE) n. 1302/2013, sono state introdotte alcune modifiche sostanziali che mirano, per la nuova programmazione 2014-2020, ad introdurre modifiche rilevanti alla disciplina dei GECT pre-

(40) Su cui cfr. *ibidem*.

(41) Su cui cfr. *ibidem*, p. 11.

vedendo: una procedura di istituzione semplificata; l'esame dell'ambito di attività; l'apertura dei GECT anche alle Regioni non UE; delle regole operative chiare sull'assunzione di personale, sulle spese e sulla protezione dei creditori; la cooperazione pratica nella fornitura di servizi pubblici e locali; una maggiore flessibilità nell'adesione ed una maggiore specificazione circa i criteri ed i tempi per l'approvazione o il rigetto dei GECT da parte delle autorità nazionali⁴².

Venendo al *Fondo sociale europeo (FSE)*⁴³, invece, va rilevato da subito che con la nuova programmazione 2014-2020 si è cercato di rafforzarne il ruolo all'interno delle politiche di coesione⁴⁴. L'FSE ha il compito di intervenire per porre in essere azioni volte a sostenere l'occupazione per mezzo di interventi sul capitale umano cercando di prevenire e combattere la disoccupazione e di creare sia figure professionali che formatori. I destinatari degli interventi, proponendosi di dare concreta attuazione ad un principio di uguaglianza di genere inteso nel senso più ampio possibile, sono prevalentemente giovani, donne, adulti, disoccupati di lunga durata, occupati a rischio di espulsione dal mercato del lavoro e gruppi a rischio di esclusione sociale quali immigrati e disabili⁴⁵.

L'FSE contribuisce al finanziamento di azioni volte a promuovere l'inclusione sociale ed a limitare la povertà. Proprio per il perseguimento di tali obiettivi è stata istituita una quota riservata del 20% della dotazione complessiva del Fondo per cercare di rafforzare le possibilità di rag-

(42) Su cui cfr. *ibidem*, p. 13.

(43) L'FSE è il più antico dei Fondi strutturali essendo stato istituito con il Trattato di Roma del 1957 ed originariamente operava con un meccanismo di rimborsi "a sportello" per gli Stati membri che potevano richiedere un rimborso parziale degli investimenti effettuati con finalità ammesse dal Fondo. Come anticipato la programmazione 2014-2020 lo ha disciplinato con il regolamento n. 1304/2013.

(44) Su cui *amplius*, F. GAGLIARDI, *Politiche per il capitale umano e nuova programmazione del Fondo sociale europeo*, Roma: Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, 2014 (IRPPS *Workingpapers* n. 61/2014), reperibile in www.irpps.cnr.it; COMMISSIONE EUROPEA, *Notizie sull'FSE*, 20/11/2013, reperibile in <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=it&newsId=8229>.

(45) Con tali azioni si tende ad attuare gli obiettivi di Europa 2020 relativi ad «una crescita inclusiva che promuova l'occupazione e che favorisca la coesione sociale e territoriale», su cui cfr. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, *op. cit.*, p. 574.

giungimento degli obiettivi prefissati anche attraverso la concentrazione dei finanziamenti sulle sfide ritenute più importanti tra quelle oggetto di intervento da parte del Fondo stesso.

Più dettagliatamente l'FSE incentiva quindi: l'occupazione ed il sostegno della mobilità dei lavoratori; l'inclusione sociale e la lotta contro la povertà; l'investimento in istruzione, competenze e apprendimento permanente; gli interventi per innalzare i livelli delle capacità istituzionali e promuovere un'efficiente amministrazione pubblica.

Da non sottovalutare, infine, che, oltre ai citati obiettivi specifici, l'FSE deve cercare di contribuire con la propria azione al perseguimento dei c.d. *obiettivi trasversali* che l'UE persegue come: il sostegno al passaggio verso un'economia a basse emissioni di carbonio, resistente ai cambiamenti climatici ed efficiente nell'uso delle risorse; il miglioramento delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione; il rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione; infine l'innalzamento dei livelli di competitività delle PM⁴⁶.

Il *Fondo di coesione*, disciplinato nella nuova programmazione dal Regolamento (UE) n. 1300/2013, è destinato agli Stati membri con un reddito nazionale lordo per abitante inferiore al 90% della media UE a 28 paesi membri⁴⁷.

Gli specifici settori di investimento⁴⁸ sono: l'ambiente (adattamento ai cambiamenti climatici, prevenzione dei rischi, settore idrico, smaltimento dei rifiuti, ambiente urbano); le reti di trasporto RTE-T (Rete Trans-Europea – Trasporti); i sistemi di trasporto a bassa emissione di carbonio oltre che nel trasporto urbano.

Ulteriore oggetto di finanziamento, sempre nel settore ambientale, possono essere gli investimenti nel settore energetico, però a condizione che diano ricadute positive in termini di riduzione dell'impatto ambientale come ad esempio gli investimenti nell'efficientamento energetico e nelle energie rinnovabili.

(46) Su cui cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Politica di coesione 2014-2020*, cit., p. 9.

(47) Ciò ovviamente esclude l'Italia dal novero dei paesi membri come possibile destinatario delle risorse relative al Fondo, che invece sono destinate ad aiutare i paesi membri in maggior ritardo sulle tematiche oggetto dell'intervento.

(48) Su cui cfr. *ibidem*, p. 10.

Il *Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)*, previsto dal Regolamento (UE) n. 1305/2013, si pone come missione quella di promuovere lo sviluppo rurale sostenibile all'interno dell'Unione in raccordo con gli altri strumenti della Politica Agricola Comune (PAC), della Politica di Coesione e della Politica Comune della Pesca (PCP)⁴⁹. Il FEASR, quindi, mira a contribuire allo sviluppo del settore agricolo dell'Unione caratterizzato da «un maggiore equilibrio territoriale e ambientale nonché più rispettoso del clima, resiliente, competitivo e innovativo. Esso contribuisce, altresì allo sviluppo dei territori rurali»⁵⁰.

Gli obiettivi generali⁵¹ dello sviluppo rurale che il FEASR persegue, all'interno della PAC della quale rappresenta il secondo pilastro⁵², sono quindi: *a)* stimolare la competitività del settore agricolo; *b)* garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; *c)* realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro⁵³.

Il FEASR si caratterizza quindi, in questa nuova programmazione, per l'impostazione volta ad operare in stretto coordinamento sia con le altre politiche dell'UE, sia con tutti gli altri fondi⁵⁴ del bilancio dell'Unione al fi-

(49) Specificamente sui nuovi strumenti di programmazione della politica di sviluppo rurale v. G. ROMITO, *Gli strumenti di programmazione per la politica di sviluppo rurale 2014-2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 29, giugno 2012, reperibile in <http://www.agrregionieuropa.univpm.it>.

(50) Art. 3 reg. n. 1305/2013.

(51) Per un primo studio sulla maggior efficacia attribuita nella nuova programmazione 2014-2020 alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) come strumento di verifica delle ricadute ambientali dei Fondi Strutturali europei sul territorio rurale cfr. A. SPAZIANTE, C. REGA, *La VAS tra vecchi e nuovi obiettivi ambientali della programmazione comunitaria per il territorio rurale*, in *Urbanistica informazioni*, n. 244/2012.

(52) Il primo dei due pilastri di finanziamento delle Politiche Agricole Comuni è rappresentato dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAG) disciplinato a sua volta dal Regolamento (UE) n. 1307/2013.

(53) Art. 4 reg. n. 1305/2013.

(54) «La proposta comunitaria per la politica di sviluppo rurale dopo il 2013 (Commissione europea, 2011) si inserisce in questo contesto ed è proiettata nel più ampio contenitore delle politiche strutturali. Infatti, il secondo pilastro della PAC, che nel periodo 2007-2013 è stato staccato dagli altri fondi, torna ad integrarsi con i fondi strutturali. Inoltre, tutti i fondi strutturali sono strettamente collegati all'andamento dell'economia del paese attraverso l'introduzione nel quadro normativo di riferimento della condizionalità macroeconomica e delle condizionalità *ex ante*, che in qualche modo misurano la capacità amministrativa e l'efficienza dell'intero sistema dello Sm [Stato membro]», G. ROMITO, *op. cit.*, p. 1.

ne di perseguire gli obiettivi generali dello sviluppo rurale riferibili a sei specifiche priorità comunitarie: «accrescere la competitività di tutti i tipi di agricoltura e migliorare la viabilità agricola; favorire il trasferimento delle conoscenze in agricoltura e silvicoltura; promuovere l'organizzazione della catena alimentare e della gestione dei rischi in agricoltura; conservare e valorizzare gli ecosistemi che dipendono dall'agricoltura e silvicoltura; promuovere l'efficienza delle risorse e la transizione verso un'economia a basse emissioni nel settore agroalimentare e forestale; realizzare il potenziale di occupazione e lo sviluppo delle aree rurali»⁵⁵.

L'ultimo fondo disciplinato dalla nuova programmazione, con il Regolamento (UE) n. 508/2014, è il *Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)*. Tale strumento finanziario ha sostituito il precedente Fondo Europeo per la Pesca (FEP) ed è specificamente destinato al conseguimento degli obiettivi introdotti con le riforme della Politica Comune della Pesca (PCP) e della Politica Marittima Integrata (PMP), oltre che le misure relative al diritto del mare.

Più in dettaglio gli obiettivi perseguiti dal FEAMP, senza che ciò possa comportare un aumento della capacità della pesca, sono: promuovere una pesca e un'acquacoltura competitive, sostenibili sotto il profilo ambientale, redditizie sul piano economico e socialmente responsabili; favorire l'attuazione della PCP; promuovere uno sviluppo territoriale equilibrato e inclusivo delle zone di pesca e acquacoltura; favorire lo sviluppo e l'attuazione della PMI dell'Unione in modo complementare rispetto alla politica di coesione e alla PCP⁵⁶.

4. Le innovazioni della programmazione 2014-2020 nella prospettiva italiana

Il regolamento n. 1303/2013 che, come anticipato, detta la disciplina comune ai diversi Fondi nasce dopo un lungo *iter* che ha coinvolto una molteplicità di soggetti istituzionali sia nel confronto tra organi dell'UE e Paesi membri, ma anche attraverso un fitto negoziato che ha visto pro-

(55) Centro Europe Direct Provincia della Spezia, *Guida ai fondi europei 2014-2020 e all'europrogettazione*, La Spezia, Ambrosiana arti grafiche srl, gennaio 2014, p. 13.

(56) *Ex. art. 5* reg. n. 508/2014.

tagonisti anche gli attori istituzionali locali ed in particolare le Regioni. In quest'ottica tutto il quadro programmatorio dei fondi SIE assume sia una veste più prettamente regolativa che una di tipo negoziale⁵⁷ venendo a produrre, di fatto, una normativa all'interno della quale attraverso il processo cui si accennava dovrebbero essere confluite le esperienze di tutte le precedenti programmazioni attuate⁵⁸.

In tutte le innovazioni rinvenibili nella nuova programmazione⁵⁹ emerge chiaro l'intento di rafforzare i meccanismi che possono consentire di avere maggiori probabilità di portare a compimento, entro i termini previsti, gli obiettivi di crescita *intelligente, sostenibile ed inclusiva*, individuati in fase di programmazione sulla base della strategia Europa 2020⁶⁰. Tale obiettivo è chiaramente rinvenibile già dall'analisi degli *step*

(57) «Il quadro programmatorio assume, in tal modo, natura formalmente normativa, ma sostanzialmente negoziale, così assicurando una “*governance rafforzata*” tra i vari attori della programmazione ed una condivisione di responsabilità nelle scelte e nei risultati, introducendo un ulteriore principio di questa nuova programmazione identificabile nella complementarietà», in C. NOTARMUZZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, op. cit., p. 565.

(58) Tale metodica, che presuppone peraltro un ricorso nettamente maggiore all'impiego del *principio di partenariato* nella programmazione in corso, si conforma come una sorta di *mix* tra un approccio di tipo *discendente ed ascendente* (infatti si avvia la programmazione dal livello istituzionale europeo con la fissazione degli obiettivi, e si termina di nuovo al medesimo livello con l'approvazione dell'Accordo di partenariato, dopo il passaggio attraverso i differenti livelli istituzionali sub-statali, anche se va detto che il soggetto europeo che avvia la programmazione non è il medesimo che la conclude); ed una sorta di applicazione del *ciclo di Deming*, almeno per quanto attiene alla circolarità attraverso la quale con più ripetizioni della procedura negoziale tra istituzioni nazionali ed europee si giunge, per approssimazioni successive, ad un testo definitivo condiviso da tutti gli attori istituzionali coinvolti. Sul principio di partenariato applicato alla nuova programmazione v. *ibidem*, p. 565.

(59) Su cui più in dettaglio A. BRUZZO, *La politica di coesione dell'UE per il nuovo periodo di programmazione: un inquadramento generale*, in *Argomenti*, n. 41/2014, Milano, Franco Angeli, pp. 67-90.

(60) Molto critici al riguardo gli economisti Roberto Perrotti e Filippo Teoldi che sostengono invece la totale assenza di trasparenza e tracciabilità degli effetti delle passate programmazioni, oltre che l'inefficiacia del previsto meccanismo di cofinanziamento in quanto le risorse aggiuntive derivano per la quasi totalità dal livello statale invece che provinciale e regionale (con conseguente deresponsabilizzazione degli attori sub-statali relativamente alla qualità ed effettività degli interventi da programmare), e che non risparmiano nemmeno l'attuale programmazione in avvio; infatti scrivono, lapidari: «La programmazione per il periodo 2014-20, che sta iniziando ora, non sarà diversa da quella attuale nella sostanza, e non risolve i problemi esistenti. Anch'essa è destinata a naufragare in un mare di retorica». R. PERROTTI, F. TEOLDI, *Il disastro dei fondi strutturali europei*, luglio 2014, lavoce.info, p. 3. In misura minore,

procedurali che hanno condotto alla realizzazione dell'Accordo di partenariato e che sono stati caratterizzati da molteplici innovazioni di metodo in termini di: risultati attesi; azioni; tempi vincolanti e collegati ai soggetti responsabili; partenariato mobilitato; trasparenza; valutazione degli effetti prodotti; rafforzamento del presidio nazionale sull'attuazione; assistenza ed affiancamento strutturato dei centri di competenza nazionale alle autorità responsabili per l'attuazione⁶¹.

Nella versione di Accordo di partenariato italiano appena approvato dalla Commissione⁶², ad esempio, è stata prevista una maggiore concentrazione delle risorse oltre che una migliore definizione dei temi e delle azioni sulle quali concentrare gli investimenti⁶³. Particolare attenzione è stata rivolta ai temi legati alla ricerca scientifica e all'innovazione del sistema produttivo (Obiettivi tematici 1 e 3)⁶⁴ ed ai quali sono state attribuite risorse pari a quasi 9 miliardi di euro. Si è cercato, quindi,

ma ugualmente critico, G.G. SZABO, *Current trends and special characteristics in the spending of the European Union's regional development funds*, in *European Scientific Journal*, Vol. 10, No 16 (2014), pp. 392-399.

(61) «Le sette innovazioni di metodo sono riassumibili in altrettante parole chiave: risultati attesi, esplicitati in termini misurabili grazie a indicatori quantitativi dell'impatto prodotto sulla vita dei cittadini dagli interventi pubblici; azioni, da indicare in termini puntuali e operativi; tempi vincolanti e esplicitamente associati ai soggetti responsabili da cui dipendono le scadenze; partenariato mobilitato, da coinvolgere tempestivamente nei processi che portano alle decisioni sulle politiche sia in fase di programmazione sia in fase di attuazione; trasparenza, da esercitare attraverso il dialogo sui territori e secondo il metodo *Open Coesione*; valutazione degli effetti prodotti dagli interventi di sviluppo cofinanziati e del modo in cui tale effetto ha luogo; rafforzamento del presidio nazionale sull'attuazione, attraverso il monitoraggio sistematico dei programmi cofinanziati e le verifiche sul campo per accertare lo stato degli interventi, l'assistenza e l'affiancamento strutturato dei centri di competenza nazionale alle autorità responsabili dell'attuazione, nelle situazioni maggiormente critiche», in *Una PA per la crescita*, in *La newsletter del PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013*, n. 1/2014, p. 2.

(62) Su cui cfr., *Fondi Ue, Delrio: nel nuovo accordo il superamento delle criticità*, Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 30 settembre 2014, reperibile in <http://www.governo.it/Presidenza/Comunicati/dettaglio.asp?d=76776>.

(63) Su cui cfr. G.P. MANZELLA, *Lo stato innovatore 'nella' programmazione europea 2014-2020* (nella recensione del libro di M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, tradotto da F. GALIMBERTI, Bari-Roma, Laterza, 2014), *paper*, ottobre 2014, pp. 5 ss.

(64) 1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 3) Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per l'elencazione completa di tutti gli 11 obiettivi tematici previsti v. *supra* nota 23).

di evitare una inutile dispersione dei fondi a favore del raggiungimento di una c.d. massa critica di risorse funzionale al perseguimento di obiettivi di carattere innovativo. Proprio per rispondere a tale esigenza con la nuova programmazione i Piani d'azione comune andranno presentati necessariamente alla Commissione per l'approvazione entro il 2016⁶⁵. Un secondo elemento di novità introdotto attiene, come visto, al sostegno alla programmazione integrata tra i vari Fondi SIE che, nelle precedenti programmazioni, non venivano coordinati tra di loro ma avevano meccanismi di funzionamento che non riuscivano ad integrare eventuali sinergie volte al miglioramento dei livelli di coesione territoriale. Così è stata rafforzata l'attenzione all'integrazione delle diverse azioni che ogni Fondo mira ad attuare per perseguire la massimizzazione dell'impatto dei fondi europei disponibili nel raggiungimento degli obiettivi di coesione territoriale e più in generale di quelli fissati nella strategia Europa 2020. A livello nazionale si spera che tali modifiche, in Italia, possano contribuire a meglio coordinare l'utilizzo dei differenti fondi, riducendo la possibilità che vengano poste in essere azioni contraddittorie o produttive di interventi simili su medesimi territori.

Una terza questione problematica, per quanto attiene alla vecchia programmazione, è rinvenibile nella scarsa capacità amministrativa dimostrata dal sistema italiano di gestione dei fondi: infatti non si può non constatare che troppo spesso nella precedente programmazione all'aumentare degli investimenti si è accompagnato un peggioramento nell'uso delle risorse impiegate⁶⁶ e che l'efficacia degli investimenti finanziati dai fondi SIE abbia risentito della fragilità della politica nazionale e dei quadri normativi ed istituzionali caratterizzati da eccessiva debolezza⁶⁷. Nella risposta

(65) *Accordo di Partenariato 2014-2020. Definito il documento che verrà formalizzato tra due settimane*, Notizia Giovedì, 2 ottobre 2014 - 3:52pm, reperibile in <http://fondistrutturali.formez.it/content/accordo-partenariato-2014-2020-definito-documento-che-verra-formalizzato-due-settimane>.

(66) Cfr. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, cit., p. 577.

(67) Parte della dottrina economica è profondamente critica sia sulle precedenti programmazioni che su quella in avvio. «La programmazione dei fondi strutturali, a livello europeo, nazionale e regionale, è di una complessità straordinaria. In questo contributo documentiamo questa complessità, e argomentiamo che è impossibile gestirla, anche se si fosse anima-

a tali criticità, tra le più interessanti novità italiane introdotte dalla nuova programmazione va segnalato, da una parte, il tentativo di semplificazione delle procedure di esecuzione dei meccanismi che consentono il finanziamento dei vari progetti; ma soprattutto la creazione di un apposito organo, l'*Agenzia per la Coesione*, alla quale è stato assegnato il compito di monitorare ed affiancare il lavoro delle amministrazioni beneficiarie coinvolte nella gestione dei fondi SIE al fine di fornire un adeguato supporto per il raggiungimento dei risultati concordati.

Un quarto aspetto rilevante, volto anch'esso a dare maggiore effettività all'impiego dei fondi della nuova programmazione per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, attiene alla c.d. *condizionalità* sia *ex ante* che *ex post*. La prima attiene all'obbligo di dimostrare, da parte dei titolari dei Programmi Operativi, il possesso di specifici requisiti, da presentare nella fase precedente l'effettiva erogazione dei fondi. Le pre-condizioni sono molteplici e vengono valutate dalla Commissione in sede di approvazione dell'Accordo di partenariato e dei programmi attuativi. Tali condizioni possono essere riferibili agli aspetti gestionali dei singoli Stati membri e possono applicarsi in modo trasversale⁶⁸ (ad esempio la disciplina normativa interna di uno Sta-

ti dalle migliori intenzione. Ciò che è successo in Italia ne è la testimonianza più drammatica. Questa complessità è completamente non necessaria ed è il frutto di una mentalità burocratica e dirigistica, che pretende di poter programmare la destinazione di decine di miliardi, nei minimi particolari, per i prossimi sette anni, annaffiando tutto con un mare di retorica e migliaia di pagine di documenti roboanti ma senza contenuto. Il risultato è che questi fondi sono completamente sfuggiti di mano, particolarmente in Italia». R. PERROTTI, F. TEOLODI, *Il disastro dei fondi strutturali europei*, cit., p. 3.

(68) Così l'impiego dei Fondi SIE diventa anche un potente strumento di pressione nei confronti degli Stati membri inadempienti per il perseguimento dell'effettività e la garanzia dello Stato di diritto oltre che per l'attuazione delle politiche di coesione. Sul ricorso ai criteri di condizionalità in modo *trasversale* risulta molto interessante il caso della Bulgaria sul quale cfr. A. VON BOGDANDY, MICHAEL IOANNIDIS, *Il deficit sistemico nell'Unione europea*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/2014, pp. 593 ss.; gli stessi autori hanno osservato anche che «In conclusione, attraverso questo sistema, l'UE ha assoggettato le performance di Bulgaria e Romania, per quanto riguarda il rispetto dei principi dello Stato di diritto, a una disciplina non applicabile a nessun altro Stato membro: sono stati introdotti un quadro specifico di condizionalità post-adesione e un meccanismo speciale di monitoraggio, rafforzato da sanzioni specifiche. In tal modo il principio di uguaglianza tra gli Stati membri, garantito dall'art. 4 TUE, sembra essere soggetto a un'altissima tensione. Il concetto di deficit sistemico, tuttavia, aiuta a interpretare i Trattati così da giustificare, dal punto di vista costituzionale, il trattamento differenziato di quegli Stati membri che non riescono a garantire il rispetto degli standard propri dello Stato di diritto».

to membro relativa ad un determinato settore debba essere conforme con la disciplina europea). In altri casi, invece, i criteri di condizionalità possono essere maggiormente rivolti agli obiettivi tematici che la politica si prefigge⁶⁹ (ad esempio si condiziona all'effettivo recepimento del quadro normativo europeo inerente ad un determinato settore all'interno del singolo paese membro la possibilità di utilizzare i fondi per realizzare progetti in quel settore)⁷⁰. L'adeguatezza e la coerenza delle informazioni inerenti all'applicabilità dei criteri di condizionalità *ex ante* fornite dal singolo Stato membro, per quanto riguarda la valutazione dei programmi o eventualmente dell'Accordo di partenariato, sono valutate dalla Commissione che ha potere sanzionatorio nei confronti degli Stati inadempienti rispetto agli obblighi assunti arrivando, eventualmente, anche alla sospensione dei pagamenti fintantoché lo Stato non si adegui a quanto stabilito.

La seconda, che si fonda sull'idea di concessione di riconoscimenti in base ai risultati, invece, implicherà l'eventuale erogazione di ulteriori finanziamenti solo ove lo Stato membro dimostri di aver raggiunto gli obiettivi previsti nella strategia Europa 2020⁷¹.

In Italia tale tipo di approccio potrebbe portare da una parte ad un'accelerazione nella conformazione dell'ordinamento interno al diritto europeo; dall'altra ad un nuovo modo di rapportarsi con l'impiego dei

(69) Tra gli aspetti innovativi legati alla condizionalità *ex ante* si può anche segnalare l'obbligo per le Regioni «di definire, in collaborazione con gli *stakeholders* volta a far emergere potenzialità e vocazioni del territorio, una strategia "intelligente", quale condizionalità *ex ante* per l'accesso ai fondi europei; un modo di imporre ai livelli regionali di darsi una visione strategica e costruire quadri di riferimento per incentivare dinamiche di crescita basate sull'innovazione». G.P. MANZELLA, *op. cit.*, pp. 5 ss.

(70) Va ricordato, peraltro, che rispetto ad una prima versione del regolamento Comune ai fondi SIE, nel quale era prevista una maggiore rigidità nella definizione ed attuazione di tali criteri di condizionalità *ex ante*, in seguito, con la versione definitiva, si è provveduto a modificare tale posizione consentendo agli Stati di poter individuare i singoli fattori di condizionalità, ma anche di adottare idonee misure che consentano di sviluppare tali fattori per il raggiungimento di risultati ottimali che consentano quindi l'utilizzo dei Fondi SIE, cfr. C. NOTARMUZI, *op. cit.*, p. 566.

(71) Il corretto funzionamento di tale meccanismo è strettamente collegato alla preventiva, chiara e puntuale definizione delle condizioni di partenza, oltre che alla preordinazione dei relativi criteri di adempimento sulla base dei quali saranno valutate le azioni poste in essere dai titolari dei Programmi Operativi.

Fondi da parte dei soggetti coinvolti nella gestione degli stessi. Ci si augura, infatti, che l'approccio italiano, troppo spesso volto molto più al tentativo di perseguire una mera efficacia "rendicontativa" delle spese legate all'impiego dei Fondi piuttosto che la realizzazione degli obiettivi di coesione che questi dovrebbero consentire di conseguire, trovi nei criteri di condizionalità un concreto strumento per ottenere un fattivo cambio di rotta nella gestione degli stessi.

Infine, altro elemento di rilievo previsto nella nuova programmazione e riconducibile ad una tecnica di condizionalità *ex post* consiste nell'introduzione della c.d. *riserva di performance* (nel regolamento definita *riserva di efficacia e di efficienza*)⁷². L'obiettivo perseguito resta quello di incentivare gli Stati membri all'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati, ma il meccanismo prevede che il 6% della dotazione finanziaria di uno Stato membro venga accantonato fino al 2019 e successivamente erogato solo dopo aver verificato l'eventuale raggiungimento di alcune priorità fissate dalla Commissione sulla base delle singole relazioni annuali di attuazione inviate dallo Stato membro per l'anno 2019. Così solo con il raggiungimento di determinati obiettivi, certificato dal controllo della Commissione, questa provvederà a sbloccare l'assegnazione dei relativi fondi a favore dei programmi e delle priorità effettivamente attuati. Ove ciò non accada lo Stato membro avrà la possibilità, attraverso una fase di dialogo con la Commissione, di riassegnare i relativi fondi a nuovi interventi. Se la Commissione dovesse ravvisare totali inadempienze, gravi carenze o assenza di azioni correttive imputabili ad uno Stato membro potrà decidere di non erogare i relativi fondi applicando un riassorbimento delle cifre inizialmente concordate in fase di programmazione a favore del Paese membro.

Anche la *riserva di performance*, così come i criteri di condizionalità, può rappresentare, in Italia, una concreta ed ulteriore pressione a contenuto economico sulle Istituzioni tesa ad innalzare sia i livelli di realizzazione dei progetti a valere sulla nuova Programmazione (e dei relativi obiettivi tematici), sia il miglioramento delle prestazioni di spesa.

(72) Sull'innovatività di tale strumento rispetto alla precedente programmazione cfr. S. CARONNA, *Un'Europa per le Regioni. La nuova programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020*, in http://www.salvatorecaronna.it/bf/fileftp/Fondi_Europei_07761.pdf, p. 16.

5. I prossimi incerti passi della nuova programmazione tra competenze europee, nazionali e regionali

Il quadro della nuova programmazione dei Fondi SIE, come visto, si presenta complesso e ad oggi incompleto; infatti si è da una parte in attesa dell'approvazione dei singoli Accordi di partenariato dei Paesi membri da parte della Commissione e dall'altra di tutti gli altri atti conseguenti che materialmente dovranno iniziare a rendere via via operativi i singoli Fondi.

In Italia, ma non solo, le programmazioni che si sono succedute negli anni giungendo fino a quella che sta per chiudersi, purtroppo, hanno presentato più ombre che luci. Si pensi: all'uso troppo spesso parcellizzato dei Fondi che sovente si è concretizzato in assegnazioni *a pioggia* di risorse nei confronti di una moltitudine di soggetti, non consentendo il raggiungimento degli obiettivi prefissati; all'errata gestione dei Fondi attuata negli anni e sulla quale sono state presentate osservazioni specifiche all'Italia da parte della Commissione in particolar modo con riferimento alle realtà del Sud del Paese⁷³; alla incapacità di spendere l'intero ammontare dei fondi assegnati; all'assenza di coordinamento tra i vari Fondi e all'assenza di sinergie tra le varie politiche nazionali ed europee; al difficile quadro normativo nazionale e regionale che spesso si è reso portatore di antinomie tra i diversi livelli normativi della materia predisposti dalle istituzioni; all'assenza di ogni tipo di coordinamento tra le diverse Regioni, anche limitrofe, con la conseguente creazione di profonde disparità territoriali a livello sub-statale sulla tipologia e l'ammontare degli interventi ammessi a finanziamento da parte dei singoli attori istituzionali; ma, soprattutto, all'assenza di una valutazione oggettiva sui reali benefici derivanti dall'uso dei Fondi strutturali⁷⁴.

Alla luce di quanto detto la programmazione 2014-2020 sta cercando di rispondere con le novità metodologiche e gestionali esaminate nei precedenti paragrafi. Dal quadro generale sembrerebbe comunque emer-

(73) Dove tra le osservazioni poste dalla Commissione all'Italia si legge «Pubblica amministrazione: - Attuazione delle misure adottate; - Semplificazione amministrativa/quadro normativo; - Corruzione: revisione della disciplina dei termini di prescrizione; - Gestione dei fondi dell'UE, in particolare nel Sud». Raccomandazioni dell'UE per l'Italia 2011-2014, reperibile in http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/challenges2014_italy_it.pdf.

(74) Su tale ultimo punto profonde sono le critiche sollevate da parte della dottrina economica, cfr. R. PERROTTI, F. TEOLDI, *Il disastro dei fondi strutturali europei*, op. cit., pp. 4-29.

gere un nuovo sistema di gestione dei Fondi SIE che ricentralizza molte delle competenze a livello nazionale (si pensi alla creazione ed al ruolo dell'Agencia per la Coesione Territoriale) ed europeo (soprattutto attraverso un nuovo maggior protagonismo della Commissione).

Dal punto di vista del controllo, infatti, le Regioni vedono una riduzione dei propri margini operativi che migrano, anche attraverso la creazione di un'Agencia nazionale dedicata allo scopo (l'*Agencia per la Coesione Territoriale*⁷⁵), verso il livello nazionale ed europeo. A tale organo sono assegnate, infatti, la funzione di monitoraggio sistematico, supporto e accompagnamento al lavoro delle amministrazioni centrali e regionali responsabili della gestione dei fondi strutturali e del Fondo di sviluppo e coesione. Inoltre, questa potrà godere di poteri sostitutivi in caso di gravi irregolarità o ritardi nella gestione delle azioni poste in essere a carico del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

Dal punto di vista finanziario, attraverso i meccanismi di condizionalità *ex ante* ed *ex post* si realizza il medesimo risultato; infatti gli Stati membri possono incidere molto sulla fissazione dei criteri europei di condizionalità *ex ante* e la Commissione su quelli *ex post* spostando, ancora una volta, il baricentro della responsabilità finanziaria dell'attuazione dei fondi SIE a livello nazionale.

D'altra parte l'Unione europea auspicherebbe un ruolo maggiore da parte delle Regioni, che sono quelle che in base al principio di sussidiarietà meglio possono interpretare i bisogni e le criticità territoriali e sociali la cui conoscenza è indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. Peraltro, in caso di mancato raggiungimento di detti obiettivi, in base ai meccanismi di condizionalità *ex post*, si rischia proprio a livello nazionale di assistere inermi alla riduzione da parte della Commissione della quantità di Fondi SIE assegnati al Paese.

Tale situazione va valutata tenendo ben presente, da una parte, il fatto che l'Italia è un paese contribuente netto del bilancio dell'Unione europea, che quindi versa al bilancio dell'Unione più di quanto riceve; e dall'altra che, di fatto, i Fondi SIE rappresentano una delle pochissime occasioni rimaste oggi di avere una significativa quantità di risorse da impie-

(75) Prevista dall'art 10 della legge n. 125 del 30 ottobre 2013.

gare per la riattivazione di dinamiche di sviluppo economico. Se a tutto ciò si aggiunge la profonda crisi economica nella quale versa il Paese, si intuisce facilmente come anche se non ci si possa permettere di non massimizzare l'uso e le ricadute sul territorio dei Fondi SIE, visti i precedenti e le premesse dell'attuale programmazione, ancora molte ombre continuano purtroppo ad aleggiare sull'efficace utilizzo dei Fondi.

Se a livello nazionale, quindi, si deve meglio comprendere come esercitare con maggiore coraggio tutti gli strumenti legati al ricorso ai Fondi SIE nei confronti degli altri attori europei e soprattutto di quelli sub-nazionali coordinando, per quanto indispensabile, le politiche territoriali tra le Regioni al fine di attivare potenti leve pubbliche, è altrettanto evidente che nonostante le inefficienze dimostrate da parte di molte gestioni decentrate sembra che non si possa eludere la ricerca della corretta dimensione gestionale dei Fondi SIE proprio nel livello sub-statale, anche se con l'indispensabile applicazione dei correttivi volti a risolvere le enormi problematiche riscontrate in questi anni di utilizzo dei Fondi strutturali proprio a livello regionale. Solo così si potrà sperare di centrare gli obiettivi della Politica di Coesione territoriale invece di accentuare le differenze economiche tra i territori dell'Unione. Infatti una gestione efficiente dei Fondi SIE dipenderà sì da quanto previsto dai regolamenti europei, ma di sicuro non potrà produrre risultati prescindendo da un adeguato apparato istituzionale che a livello sub-statale operi in modo efficace ed efficiente sul territorio.

Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia

Ekaterina Domorenok

Abstract

L'articolo tratta della gestione dei Fondi Strutturali Europei (Fs) in Italia, focalizzandosi, in particolare, sull'evoluzione del ruolo che i diversi livelli territoriali (centrale, regionale, locale) hanno giocato nelle varie fasi di implementazione delle politiche di coesione UE. Indaga, inoltre, i meccanismi di interazione intergovernativa in Italia, nella prospettiva di un disegno di governance multi-livello stabilito dall'Unione europea, prestando specifica attenzione al problema del coordinamento tra centro e periferia e all'efficacia finanziaria del sistema esistente. Per quanto concerne i fondi strutturali, i dati empirici riportati nell'articolo dimostrano che il modello consolidato di relazioni interistituzionali ha finora mancato di garantire appropriati livelli di qualità e una performance finanziaria ottimale del Paese.

Introduzione

Il ruolo dei fondi europei nelle politiche di sviluppo in Italia è un tema di grande rilevanza che, paradossalmente, negli ultimi decenni ha ricevuto poca attenzione sia nella politica che nel dibattito pubblico nel paese. Qualche modesto segno di cambiamento si è avuto negli anni recenti, in concomitanza con la crisi economica, che ha comportato una contrazione della spesa pubblica e delle risorse ordinarie da destinare agli interventi per lo sviluppo, costringendo a riconsiderare le opportunità offerte dai fondi europei, a lungo sottovalutate.

Le elezioni per il Parlamento europeo e il semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'UE hanno contribuito, seppur in maniera molto contenuta, a riportare l'attenzione su temi legati alle politiche comunitarie, ma l'inizio del nuovo periodo di programmazione europea

2014-2020, che porta l'Italia alla seconda posizione come beneficiario¹ dei Fondi strutturali (Fs)², è passato quasi inosservato. Ad eccezione di qualche quotidiano, che ha pubblicato dossier-riflessioni sui risultati del periodo precedente e sulle sfide che si dovranno affrontare nel prossimo settennio, le difficoltà che l'Italia sta affrontando ancora oggi per assorbire le risorse impegnate nel bilancio dell'Unione europea (UE) a proprio favore sono ai margini dell'attenzione pubblica e, cosa più preoccupante, della politica. Per il periodo 2007-2013 il paese si attestava, infatti, alla quarta posizione nell'ordine di assegnazioni, ma penultima nell'impiego, con diversi miliardi di euro a rischio di disimpegno³ a causa del mancato investimento di queste risorse in progetti concreti. È indubbio che l'avanzamento della spesa non rappresenta un indicatore esauriente per misurare l'efficacia delle politiche di coesione europee, né una più elevata capacità di spesa coincide necessariamente con impatti positivi in termini di crescita economica. Alcuni studiosi sottolineano, infatti, che nell'ambito dei Fs un'eccessiva enfasi sulla capacità di raggiungere gli obiettivi di spesa può avere, talvolta, un impatto negativo sulla qualità dei progetti approvati e sulla visione strategica della programmazione più in generale⁴. L'andamento di questo parametro è ritenuto, tuttavia, rilevante per la valutazione delle politiche di sviluppo, considerato che ad esso vengono associati i seguenti tre aspetti fon-

(1) Al primo posto si posiziona la Polonia (77,5 mld), seguono Spagna (28,5 mld), Romania (22,9 mld), Repubblica Ceca e Ungheria (21,9 mld).

(2) Nella programmazione 2014-2020 il gruppo dei Fs è costituito dai seguenti fondi: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di Coesione (FC), Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR), Fondo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

(3) La Commissione procede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio connesso ad un Po che non è stata utilizzata per il prefinanziamento o per i pagamenti intermedi o per la quale non è stata trasmessa una domanda di pagamento entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma (art. 136 Reg.(UE) 1303/2013).

(4) Per ulteriori dettagli del dibattito sul tema si rimanda a A. LA SPINA, *Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa*, in Rivista italiana di Politiche Pubbliche, 3, 2007, pp. 5-39; R. DOWNES, S. DAVIES, J. BACHTLER, R. MICHIE, *Review of Structural Fund Programming*, IQ-Net Paper, European Policies Research Centre, 13-1, 2003; J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, CHALLENGES, *Consultations and Concepts: Preparing for the Cohesion Policy Debate*, European Policies Research Papers, 74, 2010, http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/publications_eprp.php.

damentali: la capacità macroeconomica (le regole comunitarie in vigore limitano i trasferimenti dall'UE a favore di un paese membro fino ad un massimo del 3,8% del rispettivo PIL); la capacità finanziaria (la disponibilità delle risorse per il cofinanziamento); la capacità amministrativa (capacità delle amministrazioni centrali e locali di gestire programmi e progetti europei).

In particolare, quest'ultimo aspetto è stato oggetto di attenzione sia da parte degli studiosi delle politiche di coesione che dei *policy-makers*⁵, dato che il più delle volte le carenze istituzionali e amministrative si sono rivelate le principali cause del mancato assorbimento delle risorse comunitarie assegnate, precludendo, in questo modo, opportunità di investimento nello sviluppo nei relativi territori. Per converso, l'efficacia degli interventi e le dinamiche socio-economiche risultano positivamente correlate alla qualità della dimensione istituzionale e, in particolare, alla maggiore autonomia dei livelli sub-nazionali di governo⁶. Come è noto, al fine di migliorare la capacità di spesa attraverso il miglioramento dell'efficacia della pianificazione e delle procedure, le politiche di coesione europee hanno da tempo incoraggiato il decentramento delle responsabilità verso i livelli di governo più bassi. Il disegno di una governance a più livelli è stato, infatti, promosso attraverso i regolamenti dei Fs, con l'obbligo di introdurre le pratiche concertative e partecipative da parte degli Stati, mediante il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati sia a livello regionale che locale.

Va precisato, tuttavia, che le pressioni provenienti dall'UE in questo senso e, nello specifico, a favore del potenziamento del livello regionale, si sono concentrate solo su alcuni aspetti come, per esempio, l'obbligo di programmazione degli interventi a livello NUTS II (regionale) con l'asse-

(5) Si vedano sul punto S. MILIO, *Can Administrative Capacity explain differences in regional performances? Evidence from Structural Funds implementation in Southern Italy*, in *Regional Studies*, 41-4, 2007, pp. 429-442; European Commission, Directorate General for Regional and Urban Policy, Inception Report. Study on promoting multi-level governance in support of Europe 2020, Brussels, 2014; European Parliament, Directorate General for Internal Policies, *An assessment of Multilevel Governance in Cohesion Policy 2007-2013*, Brussels, 2014.

(6) Questa tesi è sostenuta da S. EDERVEEN, J. GORTER, R. NAHUIS, *The wealth of regions: the impact of Structural Funds on convergence in the EU*, mimeo, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, 2001; C. BÄHR, *How does Sub-National Autonomy Affect the Effectiveness of Structural Funds?*, in *Kyklos*, 61-1, 2001, pp. 3-18.

gnazione delle relative responsabilità in materia di gestione, monitoraggio e valutazione, lasciando agli Stati ampi spazi di manovra sul resto. Tanto è vero che molti governi nazionali hanno esercitato un forte ruolo di *gate-keepers* nella gestione dei Fondi⁷, riducendo il coinvolgimento di altri soggetti, peraltro spesso solo formale, esclusivamente ai passaggi richiesti in modo vincolante dai regolamenti. Non è un caso, infatti, che i profili della governance multilivello all'interno dei diversi paesi si siano delineati in modo assai variabile, essendo determinati dai modelli di coordinamento interni esistenti, in cui l'equilibrio decisionale e operativo, sovente, non è stato a favore dei governi sub-statali⁸.

In questo modo, ad un progressivo decentramento dei processi di formulazione e di implementazione dei programmi operativi non sempre si è accompagnato un contestuale rafforzamento del ruolo delle Regioni nella fase precedente, ovvero quella in cui si definiscono le aree e i settori di intervento, l'ammontare di risorse da destinare alle diverse tipologie di territori e le priorità strategiche su scala nazionale. È rimasta, inoltre, nella responsabilità dello Stato la definizione del sistema istituzionale-organizzativo complessivo che garantisca l'attuazione dei programmi al livello territoriale appropriato, in osservanza dei principi di sana gestione finanziaria, coerenza e complementarietà degli interventi⁹.

Se, dunque, nell'ambito delle politiche di coesione la perdita di competenze da parte degli Stati membri a favore delle istituzioni comunitarie e, in particolare, della Commissione non lascia dubbi¹⁰, la tesi sul raf-

(7) Cfr. I. BACHE, *The Politics of European Union Regional Policy. Multilevel Governance of Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998; J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds*, in *Journal of Common Market Studies*, 45, 2007, pp. 535-564.

(8) Per un'analisi comparata di alcuni casi si vedano A. BENZ A., B. EBERLEIN, *The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance*, in *Journal of European Public Policy*, 6-2, 1999, 329-348; S. PIATTONI (2010), *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford.

(9) Si riferisce in particolare agli artt. 74-75 del Regolamento (UE) 1303/2013.

(10) Il rafforzamento del ruolo della Commissione nella governance dei FS è stato sottolineato da J. BACHTLER, C. MENDEZ, 2007 *cit.*; J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, *EU Cohesion Policy and European Integration. The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, Ashgate, Burlington, 2013; P. GRAZIANO, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2004.

forzamento del ruolo delle Regioni va accuratamente verificata, considerata la forte dipendenza di queste ultime dalla ripartizione di responsabilità centro-periferia definita a livello nazionale nonché dai meccanismi di coordinamento interistituzionale consolidatisi all'interno degli Stati¹¹. Appare ancora meno scontato, all'interno di questo quadro, il coinvolgimento del livello locale, finora poco considerato nella riflessione sulla governance multilivello, che sta assumendo invece una funzione strategica nell'approccio *place-based* adottato dalla programmazione 2014-2020.

Questo saggio si concentra, dunque, sulla governance dei Fs, partendo da un esame del disegno multi-livello tracciato dai regolamenti europei e ricostruendo le tendenze sviluppatesi in Italia, con particolare attenzione all'articolazione territoriale delle competenze nella gestione dei fondi e alla recente performance dei diversi livelli di governo. Scopo di questa analisi è approfondire alcuni aspetti di attuazione delle politiche di coesione in Italia, attinenti, in particolare, al coordinamento centro-periferia e ai processi di decentramento e centralizzazione nella prospettiva dell'efficacia operativa e finanziaria. Si ritiene doveroso sviluppare tale riflessione alla luce delle esperienze pregresse del paese nell'ambito delle politiche regionali e delle nuove condizioni in cui si trova l'Italia nei primi anni della nuova programmazione.

2. La governance multilivello dei fondi strutturali: quale equilibrio tra i diversi livelli?

Come noto, il processo di decentramento atto a incrementare l'efficacia dell'intervento pubblico nell'ambito delle politiche di coesione ha interessato la maggior parte dei paesi europei a partire dall'inizio degli anni Novanta¹². Le regole di programmazione dei Fondi strutturali hanno, indubbiamente, favorito questa tendenza, imponendo agli Stati di istitu-

(11) Si veda a tale proposito T.A.BÖRZEL, *Europeanization and Territorial Institutional Change: Towards Cooperative Regionalism?*, in M.G. COWLES, J. CAPORASO, T. RISSE, *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2001, pp. 137-159.

(12) Cfr. L. HOOGHE, G. MARKS, A. SCHAKEL, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, London, Routledge, 2010.

ire meccanismi di programmazione basati sul principio di partenariato verticale e orizzontale, allo scopo di includere soggetti istituzionali sub-statali e interessi economici e sociali nella definizione e nell'implementazione degli interventi cofinanziati dai fondi UE.

Tuttavia, nonostante l'iniziale ottimismo riguardo al possibile consolidamento di una governance multilivello nell'ambito delle politiche regionali europee¹³, le tendenze sviluppatasi sia a livello comunitario, sia a quello nazionale, non sono state affatto omogenee, ma caratterizzate dall'alternarsi dei processi di decentramento e ricentralizzazione. Se, infatti, la letteratura sulla governance multilivello sottolinea come nel corso degli anni si sia rafforzato il ruolo della Commissione e delle Regioni, alcuni altri studiosi mettono in luce come i governi centrali abbiano da sempre giocato il ruolo di protagonisti nella governance di questa *policy*, mantenendo il controllo sugli aspetti più salienti. È stata sostenuta, infatti, la tesi sulla rinazionalizzazione della politica di coesione, come espressione di rivalsa dei governi nazionali non solo sulle tendenze di decentramento interno, ma anche in contrapposizione alle regole comuni dettate dall'UE¹⁴. L'apparente conflitto tra le due visioni sopracitate si dissolve facilmente se si tiene conto della complessità della governance dei Fs, che rende davvero difficile una valutazione complessiva del ruolo giocato dai diversi soggetti istituzionali coinvolti. Il grado di coinvolgimento e il rispettivo peso delle istituzioni europee, dei governi nazionali e delle Regioni varia, per l'appunto, a seconda delle fasi o anche dei singoli aspetti della *policy*. Per esempio, la definizione del pacchetto finanziario, del territorio e/o della popolazione ammissibile ai finanziamenti è stata sempre oggetto di negoziato, ad alto livello di conflitto, tra le istituzioni comunitarie (e

(13) Cfr. G. MARKS, *Structural policy and Multilevel Governance in the European Community*, in A. CAFRUNY, R. ROSENAL (a cura di), *The State of the European Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410; L. HOOGHE (a cura di), *Cobesion Policy and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

(14) Per approfondimenti si vedano J. BACHTLER, C. MENDEZ, 2007, *cit.*; I. BACHE, M. FLINDERS (eds.), *Multilevel governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004; S. BORRAS S., T. CHRISTIANSEN, A. RODRIGUEZ POSE, *Towards a "Europe of Regions?" Visions and Reality from a Critical Perspective*, in *Regional Politics and Policy*, 4, 1994, pp. 1-27; L. HOOGHE, M. KEATING, *The Politics of European Regional Policy*, in *Journal of European Public Policy*, 3, 1994, pp. 367-393; M. SMYRL, *Does European Community Regional Policy Empower the Regions?*, in *Governance: An International Journal of Public Administration*, 10-3, pp. 287-309.

in particolare la Commissione) e i governi nazionali, dal quale le Regioni sono state, con qualche rara eccezione, escluse. Negli anni, il ruolo del livello europeo si è notevolmente rafforzato riguardo soprattutto al primo aspetto, sia a seguito di un crescente ruolo e attenzione da parte del Parlamento europeo in materia di gestione delle risorse finanziarie dell'UE, sia grazie a un progressivo consolidamento dei principi di concentrazione e addizionalità, nonché delle regole concernenti gli aiuti di Stato¹⁵ definite dalle norme comunitarie.

Se è vero, inoltre, che nell'ambito della programmazione nazionale e, in particolare, nella designazione delle autorità responsabili della gestione di Fs all'interno degli Stati i governi nazionali hanno sempre avuto ampi margini di manovra, è altrettanto vero che nei periodi di programmazione più recenti le regole e i requisiti fissati dai regolamenti concernenti l'assetto istituzionale, che impongono determinati standard per garantire regolarità, trasparenza e controllo sulle risorse finanziarie, sono diventati sempre più precisi e stringenti¹⁶. Alcuni importanti evoluzioni in questo senso hanno avuto luogo nel corso delle ultime due programmazioni 2007-2013 e 2014-2020.

È diventato più incisivo anche il ruolo politico della Commissione. Nello specifico, prima che gli Stati avessero cominciato a preparare i documenti di programmazione nazionale 2014-2020, sono state formulate, sotto forma di Position papers dei servizi della Commissione europea, raccomandazioni puntuali riguardo alle linee prioritarie su cui concentrare gli interventi sostenuti dai Fs nel periodo in questione. Inoltre, i nuovi regolamenti hanno imposto il rispetto delle cosiddette condizionalità macroeconomiche e finanziarie¹⁷ che garantiscono un forte coordinamento degli investimenti per lo sviluppo attraverso i Fs con le politiche di stabilità macroeconomica, anche esse soggette a notevoli vin-

(15) Cfr. C. MÉNDEZ, F. WISHLADE, D. YUILL, *Conditioning and Fine-Tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU's Competition and Cohesion Policies*, in *Journal of Common Market Studies*, 44-3, 2006, pp. 581-605.

(16) Per approfondimenti si rimanda a E. DOMORENOK, M. RIGHETTINI, *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2, 2012, pp. 253-285; S. DAVIES, L. POLVERARI, *Financial Accountability and European Union Cohesion Policy*, in *Regional Studies*, 45-5, 2011, pp. 695-706.

(17) Si vedano gli artt. 20-22, Regolamento (UE) n. 1303/2013.

coli dettati dall'UE. Spetta, infine, alla Commissione la decisione sui tassi di cofinanziamento e sull'importo massimo del sostegno fornito dai fondi del Quadro Strategico Comunitario¹⁸.

Per quanto riguarda, invece, la definizione e la gestione dei Po, è stato riconfermato l'ampliamento dei margini di manovra degli Stati, avvenuto con l'introduzione dell'approccio strategico già nel periodo 2007-2013. Secondo tale approccio, una volta approvati gli Orientamenti Strategici Comunitari (Osc) in materia di coesione, che tracciano un quadro generale delle priorità per i Fondi a livello comunitario, gli Stati formulano le strategie nazionali globali per la gestione dei finanziamenti, anziché seguire, come nei periodi precedenti, un percorso piuttosto complesso e frammentato¹⁹, articolato in modo differente per le diverse aree obiettivo. Inoltre, a seguito dell'abolizione della regola di zonizzazione, la definizione delle aree beneficiarie a livello sub-regionale è stata demandata ai rispettivi Stati e Regioni, con la contestuale modifica delle regole di ammissibilità generali: tutte le Regioni fuori dall'Obiettivo di intervento prioritario, in cui si collocano le Regioni con PIL *pro capite* inferiore al 75% della media europea, sono state ammesse al sostegno comunitario nell'ambito dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione – CRO, con una quota di co-finanziamento dai Fs fino al 50%. I summenzionati cambiamenti racchiusi nel quadro dell'approccio strategico avevano, dunque, un duplice obiettivo. Da un lato, si è cercato di rafforzare la capacità di pianificazione strategica a livello nazionale e regionale in modo che, grazie ad una maggiore flessibilità, potesse tener conto più adeguatamente dei fabbisogni e delle potenzialità dello sviluppo territoriale. Dall'altro, con il rinvigimento delle regole concernenti il monitoraggio e la rendicontazione finanziaria, da realizzare anche a livello regionale, si è voluta migliorare la qualità della spesa dei Fs, pesantemente criticata dalle stesse istituzioni europee e, in particolare, dalla Corte dei conti²⁰.

(18) Cfr. art. 53, Regolamento (UE) n. 1303/2013.

(19) Per i dettagli sull'evoluzione dei documenti di programmazione si veda A. BRUZZO, E. DOMORENOK, *La politica di coesione nell'Ue allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Unifepress, Ferrara, 2009.

(20) Si vedano a tale proposito relazioni tematiche speciali della Corte dei conti europea e, in particolare, European Court of Auditors, *Structural funds: did the Commission successfully*

Al tempo stesso, però, si è tentato di raggiungere un equilibrio tra le due precedenti dimensioni attraverso l'introduzione del principio di proporzionalità, secondo cui l'intensità di coinvolgimento della Commissione europea nelle attività di controllo e valutazione dei programmi cambia proporzionalmente alla dotazione finanziaria proveniente dal bilancio dell'UE. Contrariamente a quanto si potesse aspettare, a conclusione della programmazione 2007-2013 si è osservato che la nuova impostazione programmatica ha consentito ai governi centrali di rafforzare la propria posizione a discapito delle Regioni, permettendo loro non solo di fornire le linee di indirizzo tecnico, ma di stabilire anche un quadro politico entro cui formulare le strategie operative regionali. Nel disegno effettivo della governance dei Fs, perciò, il ruolo delle Regioni sembra indebolito, malgrado le incoraggianti aspettative fondate sull'esperienza dei periodi precedenti.

La programmazione 2014-2020, che senza dubbio prosegue nell'attuazione dell'approccio strategico, aggiunge un ulteriore elemento di sfida dal punto di vista degli equilibri istituzionali. Sottolineando l'importanza del livello locale per il successo delle politiche di coesione, i nuovi regolamenti introducono due strumenti di governance sub-regionale: i partenariati locali costruiti sul metodo LEADER (Sviluppo locale di tipo partecipativo - SLTP, *Community Led Local Development - CLLD*²¹ e gli Investimenti territoriale integrati-ITI)²², anch'essi fortemente improntati allo stesso metodo operativo. L'utilizzo di questi strumenti è facoltativo per tutti i fondi, ad eccezione del Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (Feasr), per il quale è previsto l'obbligo di sviluppare i partenariati locali nell'ambito dei Po, con una dotazione finanziaria di almeno il 5% delle risorse programmate.

In linea teorica, questi strumenti offrono nuove cornici istituzionali per la programmazione degli interventi di sviluppo, in grado di rispondere ai fabbisogni concreti dei territori e/o settori interessati, anche se per

deal with deficiencies identified in the Member States' management and control systems?, Special Report, 3, 2012.

(21) Cfr. artt. 32-35, Regolamento (UE) n. 1303/2013.

(22) Cfr. art. 36, Regolamento (UE) n. 1303/2013.

ora non è chiaro in che misura essi saranno effettivamente attivati dalle Autorità di gestione (ADG) regionali e nazionali. È indubbio, tuttavia, che l'introduzione delle innovazioni in questione porta in primo piano la dimensione locale, che finora ha avuto un ruolo marginale nel disegno complessivo delle politiche regionali dell'UE, ma che risulta nel contempo cruciale per la realizzazione degli interventi dei Fs.

Le diverse sfaccettature dell'architettura di governance della politica di coesione rappresentano, dunque, un quadro parecchio complesso, i cui elementi costitutivi sono in continua evoluzione e la cui comprensione richiede un'analisi molto più articolata rispetto al quadro analitico proposto poco più di un decennio fa, secondo cui bastava distinguere tra le seguenti tre fasi: *a)* la definizione del pacchetto finanziario, *b)* la creazione di istituzioni preposte alla programmazione dei Fs all'interno degli Stati, *c)* la formulazione dei programmi operativi²³. Come illustrato sopra, all'interno di ciascuna di queste fasi, si intrecciano svariati ulteriori passaggi, rispetto ai quali il peso dei diversi soggetti istituzionali può essere variabile. La gestione dei Fs passa, dunque, attraverso un meccanismo molto complesso di ruoli e funzioni interdipendenti, che coinvolgono i diversi livelli di governo. In questa prospettiva, sembra che il decentramento²⁴ non sia l'unica condizione per garantire una gestione efficace ed efficiente dei finanziamenti ma, piuttosto, come quest'ultima richieda un certo equilibrio nel rapporto centro-periferia. Tale equilibrio viene stabilito da ogni Stato, mentre il quadro normativo comunitario relativo al metodo concertativo e al principio di partenariato non produce modelli di interazione interistituzionale omogenei²⁵.

Le scelte che ha fatto l'Italia in questo senso saranno oggetto di analisi nei paragrafi successivi, con un'attenzione particolare all'articolazione di competenze tra i diversi livelli di governo e alla relativa performance operativa e finanziaria nel periodo di programmazione 2007-2013.

(23) Si riferisce in particolare alla proposta avanzata da L. HOOGHE, G. MARKS, *Multilevel governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Oxford, 2001.

(24) Cfr. A. FILIPPETTI, L. REGGI, *The impact of the Structural Funds in European regions: Quality of governments and political decentralization*, Paper presented at the XXXIII Annual Conference AISRE, Roma, September 13-15, 2012.

(25) A. BENZ, B. EBERLEIN, 1999, cit.; I. BACHE, M. FLINDERS (eds.), 2004, cit.

3. *La governance dei Fs in Italia: una storia di contraddizioni e conflitti*

L'Italia è stata tra i principali beneficiari dei Fs a partire dal primo periodo di programmazione comunitaria e, nonostante serie criticità nella gestione dei fondi, ha potuto disporre di consistenti e crescenti importi in termini di impegni nel bilancio europeo, passando da 11.420 milioni Ecu nella programmazione 1989-1993 a più di 30 miliardi di euro in quella attuale.

Svariati studi hanno messo in luce come le riforme susseguitesì nel corso degli anni, aventi lo scopo di migliorare l'efficacia della programmazione, abbiano solo parzialmente raggiunto i risultati auspicati: la performance italiana, sia in termini di avanzamento della spesa, sia in termini di raggiungimento degli obiettivi ha continuato ad essere piuttosto carente²⁶, nonostante indiscutibili bensì limitati progressi²⁷. All'interno di questo quadro, gli equilibri tra il livello nazionale e quello regionale si sono modificati diverse volte, con tendenze alterne di decentramento e ricentralizzazione, il cui impatto sulla qualità della programmazione dei Fs merita di essere approfondito, sebbene i singoli aspetti di questo quadro siano ben noti. Nel primo periodo di programmazione (1989-1993), che si è distinto per un approccio fortemente accentrato, l'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno (Qcs) era giunta solo a metà e nel 1994 le autorità italiane hanno dovuto chiedere una proroga per le scadenze dei relativi programmi operativi (Po), nuovamente ripresentata nel 1995. Il giudizio della Commissione sull'operato italiano è stato parecchio severo: «l'utilizzo dei Fs si è rivelato alquanto insoddisfacente: Italia è all'ultimo posto tra i beneficiari dell'Obiettivo 1»²⁸.

La limitatezza del ruolo delle Regioni, caratteristica delle politiche regio-

(26) Per approfondimenti sul tema si rimanda a E. GUALINI, *Multilevel governance and institutional change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Ashgate, 2004; G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2009; C. TRIGLIA, *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2012.

(27) Si veda a tale proposito F. BARCA, *Il ruolo del dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione*, in questa Rivista, 3-4, 2000, pp. 839-867.

(28) Nella programmazione 1989-1993 il gruppo delle Regioni dell'Obiettivo 1 era così composto: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia. Per la valutazione in questione, invece, si rimanda alla Corte dei conti, *L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, Relazione Speciale, 2, 2010, p. 17.

nali italiane tradizionali, che erano in forte contrasto con l'approccio promosso dall'impostazione comunitaria, è stata indicata come la principale causa di tale manchevole performance²⁹. Prima del 1989, infatti, le Regioni non erano mai state protagoniste delle politiche di sviluppo, mentre la logica operativa utilizzata dall'intervento straordinario per il Mezzogiorno era assai diversa da quella su cui venivano impostati i meccanismi di attuazione della politica di coesione europea. La situazione ha cominciato a cambiare a partire dal 1992, a seguito dell'abolizione dell'Agenzia del Sud, sebbene la regia nazionale, garantita prima dal Ministero del tesoro, sostituito, poi, del Ministero delle politiche comunitarie, abbia sempre avuto un peso rilevante nella formulazione dei programmi operativi regionali, almeno fino alla fine del periodo di programmazione 1994-1999. Quanto alle Regioni dell'Obiettivo 2, invece, il loro scarso attivismo nell'ambito delle politiche regionali di allora era riconducibile alla modesta quantità dei finanziamenti disponibili rispetto a quelli previsti per l'Obiettivo 1 e il cui accesso era vincolato al rispetto di un insieme di regole complesse che richiedevano un consistente sforzo di innovazione istituzionale, sproporzionato – a modo di vedere di molte amministrazioni interessate – rispetto alle risorse in gioco³⁰.

Le problematiche emerse nella programmazione 1989-1993 sono state in buona parte procrastinate al periodo successivo (1994-1999), durante il quale, però, sono stati realizzati svariati interventi di riprogrammazione allo scopo di recuperare i gravi ritardi registrati per alcuni programmi sia a livello nazionale che regionale. Tuttavia, un parziale recupero di efficienza è avvenuto, come ammesso dallo stesso Ministero del tesoro, a scapito della qualità di gestione dei programmi, che variava in misura considerevole sia tra le autorità centrali che tra le amministrazioni regionali³¹. In questo periodo, come in quello precedente, è prevalso l'approccio *top-down*, con una consistente quota di risorse programmate e gestite a livello nazionale (circa il 50%): dei 22 programmi del Qcs solo 8 erano di competenza regionale.

(29) Per un'approfondita analisi su questo aspetto si rimanda a A. LA SPINA, 2007, cit., P. GRAZIANO, 2004, cit., V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006.

(30) Cfr. V. Fargion *et al.*, cit.

(31) Una dettagliata valutazione degli interventi è stata condotta dalla Corte dei conti, L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno, Relazione Speciale n. 2, 2010.

Le raccomandazioni riportate dalla valutazione *ex post* dei programmi italiani del periodo in questione sottolineavano, infatti, la necessità di intervenire complessivamente sull'efficacia della programmazione nazionale in termini di tempi, risorse, strumenti e obiettivi. Si suggeriva, in particolare, di individuare il parco progetti nazionali collegato al Qcs; rafforzare il coordinamento tra le amministrazioni; definire i piani di azione delle autorità territoriali e assicurare un maggior presidio dell'efficacia e della qualità degli interventi³².

Allo scopo di superare le criticità verificatesi nella gestione delle risorse, soprattutto nel Mezzogiorno, è stato istituito, nel 1998, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (Dps). La creazione di questo organismo ha cambiato l'organizzazione delle strutture statali per la gestione delle politiche di sviluppo e coesione, prefissandosi di costruire un nuovo stile di rapporto interistituzionale imperniato sui principi di efficienza e legittimità, rafforzando nel contempo la capacità operativa e di spesa delle Regioni nell'ambito della programmazione comunitaria. Tra le funzioni del Dps rientravano, infatti, l'assistenza tecnica alla programmazione e progettazione, la mediazione tecnica fra Bruxelles e il sistema articolato delle istituzioni centrali e locali responsabili della spesa³³.

Le attività del nuovo Dipartimento si sono avviate in concomitanza con la preparazione della programmazione comunitaria 2000-2006, caratterizzata da un notevole rafforzamento dei meccanismi di *accountability* operativa e finanziaria. Oltre al vincolo introdotto dalla regola N+2³⁴, avente lo scopo di incentivare le amministrazioni interessate a procedere tempestivamente con l'attuazione dei Po, i regolamenti hanno rafforzato le procedure di monitoraggio periodico e di valutazione da condurre a livello di programma, con il conseguente obbligo di rispettare i medesimi requisiti sia a livello nazionale che regionale. È stato semplificato, inoltre, il meccanismo di programmazione, che prevedeva un doppio passaggio di pro-

(32) Paradossalmente, nelle aree Obiettivo 1 si è osservato un peggioramento tra il periodo 1989-1993 e 1994-1999: se nel primo sono stati spesi circa il 73% delle risorse programmate, nel secondo questo indicatore è sceso al 67%. Cfr. S. Milio, 2007, cit.

(33) Cfr. E. GUALINI, 2004, *cit.*, F. BARCA, 2000, *cit.*

(34) Secondo questa regola, introdotta dall'art. 31(2) Reg.(CE) 1269/1999, la Commissione procede al primo disimpegno automatico degli importi per i quali non è stata trasmessa una domanda di pagamento entro due anni dall'approvazione del programma operativo.

grammazione per l'Obiettivo 1 (Qcs e Po), mentre per i Po dell'Obiettivo 2 e 3 si è passati ad un unico documento di programmazione – DOCUP. Nell'ambito della cosiddetta “Nuova Programmazione”, avviata in Italia in vista dell'inizio del periodo 2000-2006, non solo è stata affidata alle Regioni la responsabilità di formulare i rispettivi programmi operativi, ma è stata data ad esse anche la possibilità di contribuire alla definizione delle prospettive strategiche nazionali attraverso la consultazione condotta dal CIPE in collaborazione con i Dps. Ciononostante, nell'impostazione complessiva della nuova programmazione nazionale sono prevalse le vecchie logiche distributive e settoriali, con un ruolo predominante delle amministrazioni centrali, mentre il coinvolgimento effettivo delle Regioni è stato sovente ridotto, soprattutto nel Mezzogiorno, alla mediazione tra il macrolivello di accordi intergovernativi sull'allocazione finanziaria e gli investimenti (intese istituzionali di programmazione e accordi di programma) e le iniziative sviluppate a livello locale sulla base di partenariati economici e sociali (patti territoriali e contratti d'area), con variabile capacità di input tecnico-culturale e politico-amministrativo³⁵.

Nello stesso periodo si è verificata, inoltre, una certa tensione tra il governo centrale e le Regioni riguardo alla definizione delle aree beneficiarie dell'Obiettivo 2, che ha investito, in un secondo momento, anche il negoziato con la Commissione europea sulla zonizzazione a livello NUTS III dell'Obiettivo in questione. Una scarsa capacità di mediazione tecnica delle amministrazioni centrali con i servizi della Commissione, da un lato, e il mancato confronto e consenso tecnico e politico tra il Ministero e le Regioni del Centro-Nord sui criteri per la definizione delle aree ammissibili agli aiuti dei Fs e delle aree in deroga per gli aiuti regionali³⁶, dall'altro, hanno notevolmente compromesso la logica concertativa e partenariale che avrebbe dovuto accompagnare il processo di programmazione a livello nazionale.

Nonostante i miglioramenti, riconosciuti anche dalla Commissione europea, nella tempistica e nell'impostazione dei nuovi programmi per il pe-

(35) Cfr. E. GUALINI, 2004, cit.

(36) Per ulteriori approfondimenti si veda E. GUALINI, *Challenges to multi-level governance: contradictions and conflicts in the Europeanization of Italian regional policy*, in *Journal of European Public Policy*, 10-4, 2008, pp. 616-636.

riodo 2000-2006³⁷ e, in particolare, del Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno, le difficoltà nell'impiego delle risorse dei Fondi sono state superate solo in parte. Nei relativi documenti di valutazione veniva evidenziato che dopo gli apprezzabili sforzi iniziali «il Qcs aveva presto esaurito la propria capacità di rapportarsi ai territori, soprattutto laddove la concertazione non era diventata metodo ordinario di assunzione di decisioni, progressivamente riducendo lo spazio per l'innovazione a favore dell'adempimento formale e producendo differenze nelle prestazioni»³⁸. Sebbene gli obiettivi di spesa fossero stati raggiunti, grazie soprattutto alla proroga concessa dalla Commissione a tutti gli Stati per la chiusura dei programmi entro il 30 giugno 2009, le dinamiche di avanzamento della spesa si attestavano su livelli piuttosto bassi in rapporto alla media comunitaria. Per quanto attiene alla realizzazione di interventi, emergevano due tendenze diverse: a fine 2007 risultavano conclusi nel Mezzogiorno 132.815 progetti dei 245.304 cofinanziati: una percentuale decisamente bassa, il 54,1%, ad un anno dalla fine del periodo di utilizzo dei fondi. Nelle Regioni del Centro Nord erano stati conclusi 196.534 progetti su 285.188, pari al 68,9%³⁹. Inoltre, nell'ambito dell'Obiettivo 1 si è fatto ampio ricorso ai “progetti correnti”, che avevano copertura in altre risorse nazionali o regionali.

È apparsa ancora meno incoraggiante la situazione dal punto di vista del raggiungimento degli obiettivi sostanziali. Oltre al mancato miglioramento dei livelli di crescita del Mezzogiorno, che avrebbero dovuto raggiungere la media dell'Ue, sono stati alquanto modesti i progressi compiuti sul versante di altri due obiettivi: (3) “Riequilibrare la composizione della spesa in conto capitale da incentivi a investimenti pubblici in entrambe le aree del paese ma specie nel Sud” e (2) “Una forte addizionalità della politica regionale nel Mezzogiorno”⁴⁰. In definitiva, è stato dichiarato raggiunto solo il primo obiettivo del QSN “Ricostruire un sistema informativo adeguato per la spesa pubblica della politica re-

(37) Cfr. F. BARCA, 2000, cit.

(38) Cfr. Corte dei conti, 2010, cit., p. 47.

(39) Cfr. G. VIESTI, 2009, cit.

(40) La quota di spesa pubblica in conto capitale risultava pari al 37,5%, decisamente inferiore al 45% stabilito. Cfr. E. GUALINI, 2004, cit.

gionale nelle due macroaree del paese e nelle singole Regioni”, legato all’avvio del progetto Conti Pubblici Territoriali (CPT)⁴¹. Va notata, tuttavia, come evidenziano i dati, una notevole variazione nella performance delle Regioni del Mezzogiorno: Abruzzo, Basilicata e Molise non solo hanno notevolmente migliorato la loro capacità di assorbimento delle risorse, ma hanno anche raggiunto miglioramenti nei parametri di sviluppo socio-economico, portando alla loro uscita dall’area Obiettivo 1⁴². Infine, nonostante svariati elementi di innovazione organizzativa e procedurale, promossi in particolare dal Dps, la valutazione intermedia del Qsc rilevava come le amministrazioni, sia a livello nazionale che regionale, stentassero a percepire il ruolo positivo che la valutazione dei programmi poteva svolgere, essendo maggiormente preoccupate da un problema di tempi di realizzazione degli obiettivi di spesa. Si sottolineava, inoltre, la carenza di documentazione per valutare l’efficacia e l’efficienza degli interventi realizzati e la mancanza di indicatori empirici facilmente utilizzabili per misurare le realizzazioni e gli impatti. Di fronte a queste criticità e in vista dell’inizio della programmazione strategica 2007-2013, occorre, come rimarcato dalle raccomandazioni di SVIMEZ⁴³, un mutamento di rotta per l’intera programmazione nazionale. Le differenze nella performance regionale, compresa l’area del Mezzogiorno, assieme alle carenze delle amministrazioni centrali nella gestione degli interventi e le tensioni sorte tra il governo e le Regioni dell’area Centro-Nord hanno messo in luce la persistente inadeguatezza dell’approccio alla programmazione. Non si è trattato solo di carenze di natura tecnico-metodologica, ma anche e soprattutto dell’incapacità di dise-

(41) Il Sistema CPT è finalizzato alla misurazione dei flussi finanziari sul territorio per il complesso delle entrate e delle spese delle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali e fa parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN). Il CPT mette a disposizione diverse modalità interattive di consultazione dei conti consolidati secondo tutte le dimensioni disponibili: anno di riferimento, unità territoriale, livello di consolidamento (p.a. o s.p.a.), categorie di enti, categorie economiche e settori <http://www.dps.gov.it/cpt/>.

(42) L’Abruzzo è passato nel gruppo delle Regioni phasing-out (uscite dall’Obiettivo 1) alla fine del 1996, il Molise nel 2003, mentre la Sardegna e la Basilicata hanno acquisito lo status transitorio (*phasing-in* e *phasing-out* rispettivamente) nella programmazione 2007-2013.

(43) Appare solo in parte condivisibile, invece, la soluzione operativa proposta, ovvero, «garantire una più effettiva e stabile cooperazione tra le Regioni del Sud ed un più forte coordinamento fra esse e l’azione dell’amministrazione centrale, in una prospettiva strategica riferita ai bisogni collettivi del Mezzogiorno», Cfr. SVIMEZ, *Rapporto sull’economia del Mezzogiorno*, 2009.

gnare un progetto di sviluppo condiviso e individuare i meccanismi istituzionali che ne consentissero la realizzazione.

4. *La programmazione 2007-2013: un'occasione di svolta mancata?*

L'introduzione dell'approccio strategico, la revoca del criterio di zonizzazione e la semplificazione dell'architettura di programmazione all'interno degli Stati a due passaggi fondamentali – il Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QRSN) riguardante tutto il territorio e i Programmi operativi (Nazionali, Regionali e Interregionali) – hanno rappresentato un'importante occasione di svolta per le politiche di sviluppo regionale in Italia. La programmazione strategica con la possibilità di programmare gli interventi idonei ai fabbisogni territoriali definiti ai livelli più appropriati e l'ammissibilità di tutto il territorio delle Regioni Competitività e Occupazione Regionale – CRO (ex Obiettivo 2) hanno offerto una concreta opportunità di migliorare la qualità degli interventi, l'efficacia finanziaria e, soprattutto, investire nei territori/settori cruciali la competitività territoriale, come ricerca, innovazione, tecnologie di informazione e di comunicazione, ecc.

Tuttavia, nonostante lo stesso QRSN avesse riportato una disamina parecchio severa delle criticità che hanno caratterizzato i precedenti cicli di programmazione (QRSN, pp. 71-74), annunciando la necessità di cambiamento e di discontinuità rispetto al passato, nei fatti è cambiato poco, anche dal punto di vista del coordinamento inter-istituzionale.

In questo modo, nonostante il decentramento verso il livello regionale della programmazione e della gestione dei 2/3 di finanziamenti destinati alle Regioni Obiettivo Convergenza, il riparto di queste risorse tra programmi operativi da attuare a livello regionale e nazionale, come pure l'allocazione annuale indicativa per programma operativo e per fondo, sono stati definiti sulla base di un documento elaborato dal Ministero dello sviluppo economico (MISE) e condiviso con le amministrazioni regionali direttamente interessate⁴⁴.

Per le restanti Regioni (CRO), il riparto è stato frutto di una concertazione

(44) Alla base del metodo utilizzato a tale fine vi sono degli indicatori statistici che prendono in considerazione la dimensione regionale e il cosiddetto indice di svantaggio, che misura il ritardo competitivo relativo misurato in PIL *pro capite*, il tasso di occupazione, la disponibilità dei servizi essenziali e la percentuale dei giovani in età 20-24 anni con almeno una qualifica di istruzione secondaria superiore.

operata in seno alla Conferenza delle Regioni, basato su criteri che tengano conto sia dell'integrazione tra le risorse provenienti dai Fs, il cofinanziamento statale e il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), sia della determinazione dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome che garantisce un equilibrio fra le Amministrazioni in relazione alle diverse situazioni socio-economiche, alle dinamiche in atto e alla storicità delle dotazioni. Per quanto concerne i contenuti, invece, ciascuna Regione ha provveduto a individuare gli obiettivi dei propri POR, senza alcun accenno alla possibilità di formulare un metodo condiviso di individuazione dei territori di intervento prioritario in sostituzione della zonizzazione comunitaria, né di eventuali criteri comuni per la tematizzazione della strategia di Lisbona dell'UE, che ha richiesto di investire almeno il 75% di risorse Cro in innovazione, occupazione, ricerca e sviluppo.

A seguito dei summenzionati accordi, le risorse impegnate nel bilancio dell'UE e le rispettive quote di co-finanziamento nazionale sono state distribuite come segue⁴⁵:

Tabella 1 – Assegnazione finanziaria 2007-2013 per area obiettivo in miliardi di euro (in termini di impegni)

		Fondi Strutturali		Cofinanziamento nazionale	
Totale QRSN		28,7		31,6	
di cui:	CONVERGENZA	21,6	75,3%	21,8	69,0%
	COMPETITIVITÀ	6,3	22,0%	9,6	30,4%
	Coop.terr.	0,8	2,8%	0,2	0,6%
Totale QRSN (senza coop. terr.)		27,9		31,4	
di cui:	Centro Nord	4,9	17,6%	7,5	23,9%
	Mezzogiorno	23,0	82,4%	23,9	76,1%

Fonte: elaborazione propria sui dati del QRSN

Se alle risorse del gruppo di Fs (FESR e FSE) si aggiungono gli importi degli altri due fondi europei – il Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale

(45) Fino al periodo di programmazione 2007-2013 l'Italia era ammissibile a tutti i fondi strutturali compreso il Fondo di Coesione, dal quale è stata esclusa avendo superato il criterio di ammissibilità: il RNL inferiore al 90% della media europea.

(FEASR) e il Fondo europeo per la pesca (FEP) – che nel periodo 2007-2013 sono stati gestiti in modo separato seppur coordinato, il totale complessivo delle risorse impegnate nel bilancio dell'UE a favore dell'Italia risulta pari a circa 37,93 miliardi di euro. Sommando, poi, il cofinanziamento pubblico nazionale richiesto, pari a oltre 35 miliardi, si arriva a 72.974,99 milioni di euro a disposizione delle politiche di sviluppo.

Tabella 2 – *Allocazione finanziaria per fondo per obiettivo*

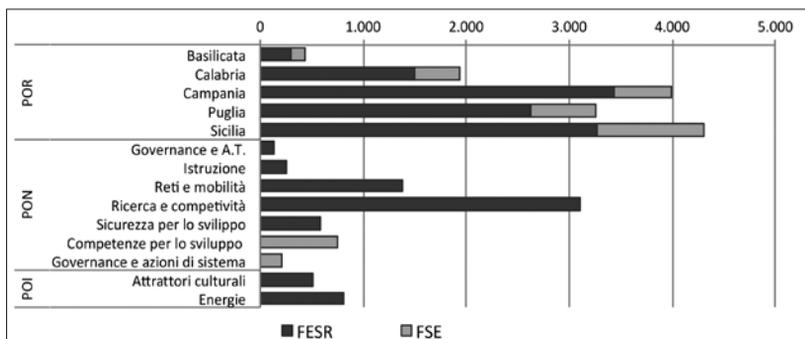
Fondo	Obiettivi	Contributo comunitario	Contributo nazionale pubblico	Totale
FESR	Convergenza	17.880,93	13.260,65	31.141,58
		57,4%	42,6%	100,0%
	Competitività	3.144,42	4.691,73	7.836,15
		40,1%	59,9%	100,0%
	Cooperazione	546,41	159,18	705,59
		77,4%	22,6%	100,0%
FSE	Convergenza	3.750,06	3.376,22	7.126,28
		52,6%	47,4%	100,0%
	Competitività	3.180,51	4.440,94	7.621,45
		41,7%	58,3%	100,0%
FEASR	Sviluppo rurale	9.003,42	8.691,84	17.695,26
		50,9%	49,1%	100,0%
FEP	Pesca	424,34	424,34	848,68
		50,0%	50,0%	100,0%
Totale		37.930,09	35.044,90	72.974,99
		52,0%	48,0%	100,0%

Fonte: elaborazione propria sui dati della Corte dei conti (2010)

Dalla lettura delle tabelle precedenti si evince come anche in questo periodo la quota di risorse destinate alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza sia stata notevolmente superiore a quella riservata alle restanti Regioni: le assegnazioni di contributi più consistenti (comprensivi del cofinanziamento nazionale) sono state previste per la Sicilia (9.844,86 milioni di euro), la Campania (9.186,89 milioni di euro) e la Puglia (7.389,18 milio-

ni di euro). Va notato, inoltre, che nonostante la quota di finanziamenti destinati ai POR sia stata preponderante, più di un terzo (34,5%) di risorse del FESR assegnate allo stesso Obiettivo è stato riservato a sette programmi gestiti a livello nazionale, di cui cinque PON e due POIN.

Figura 1 – *Allocazione finanziaria dei Fs per tipologia di programmi operativi dell'Obiettivo Convergenza 2007-2013*



Fonte: elaborazione propria sui dati di OpenCoesione

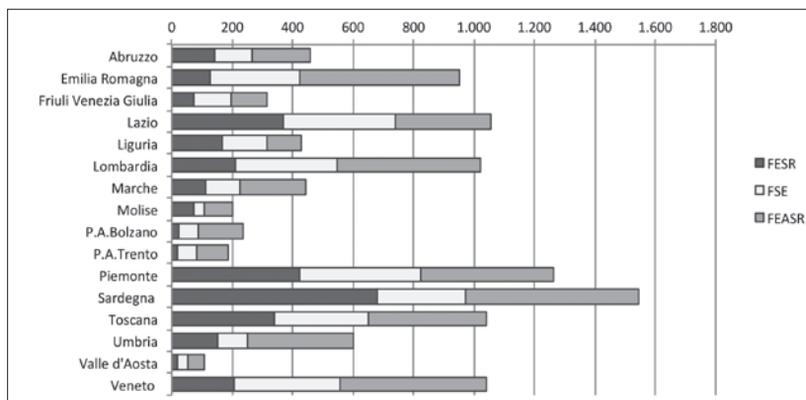
La quota destinata alle Regioni dell'Obiettivo CRO ammontava, invece, a poco più di un quarto delle risorse comunitarie (10,9 miliardi) impegnate, con una dotazione finanziaria più consistente, in ordine decrescente, per Sardegna, Piemonte, Lazio, Veneto e Toscana.

Nonostante le incoraggianti premesse del QRSN e le nuove opportunità create a seguito della maggiore flessibilità nella definizione dei territori beneficiari, la programmazione a livello nazionale non ha previsto alcun criterio o indicazione in merito, mentre le dinamiche attuative hanno registrato forti criticità non solo in termini di avanzamento della spesa, ma anche dal punto di vista della qualità dei risultati raggiunti, soprattutto nelle aree Obiettivo Convergenza, sia per i Po gestiti a livello nazionale che regionale.

Infatti, al mese di ottobre 2009, quando scattava il primo disimpegno automatico degli importi per i quali non è stata trasmessa una domanda di pagamento, dei 19 programmi per le aree dell'Obiettivo Convergenza solo 11 erano stati accettati dalla Commissione europea, 1 era in at-

tesa di accettazione, 1 inviato, 3 rifiutati in fase di rielaborazione, 3 dovevano essere ancora presentati.

Figura 2 – *Allocazione finanziaria dei Fs per tipologia di programmi operativi dell'Obiettivo Competitività e Occupazione 2007-2013*



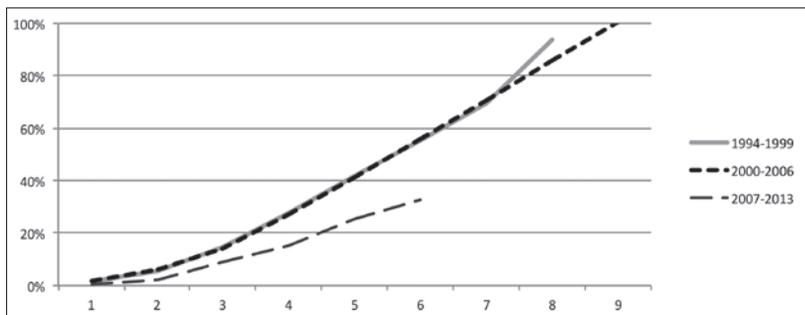
Fonte: elaborazione propria sui dati di OpenCoesione

I ritardi, in parte giustificabili, tenuto conto della difficoltà a recepire gli elementi di novità della programmazione comunitaria 2007-2013 e degli impegni sovrapposti di chiusura della programmazione 2000-2006, prorogata fino al 2009, si sono tradotti in livelli di avanzamento della spesa drammaticamente bassi: alla fine del secondo anno del periodo di programmazione in oggetto il livello medio di pagamenti per i programmi dell'Obiettivo Convergenza ammontava al circa 7% del costo totale⁴⁶.

Come messo in luce dalla Figura 3, l'andamento complessivo della spesa nel periodo 2007-2013 è risultato addirittura peggiore rispetto ai periodi di programmazione precedenti e anche le Regioni dell'Obiettivo CRO hanno registrato percentuali più basse all'inizio della programmazione.

(46) Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Unitaria Comunitaria – Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria, Note, prot. n. 1010 del 15 luglio.

Figura 3 – L'avanzamento della spesa nei tre periodi di programmazione: 1994-1999; 2000-2006; 2007-2013



Fonte: elaborazione propria sui dati di OpenCoesione

Occorrerebbero, tuttavia, ulteriori indagini approfondite per verificare se e in che misura tale andamento sia riconducibile ai cambiamenti nell'impostazione della programmazione comunitaria 2007-2013, considerato che tra il 2007 e il 2008 sono sopravvenuti gli effetti della crisi economica, che non solo ha costretto a ridurre la spesa pubblica e a rivederne la destinazione, ma ha anche fortemente colpito la capacità di investimento, sia pubblico che privato.

Ad ogni modo, per poter recuperare, almeno in parte, i pesanti ritardi verificatisi nell'attuazione operativa e finanziaria dei programmi entro la data di chiusura definitiva dei pagamenti (31/12/2015), è stato lanciato il Piano di Azione Coesione (PAC) con un duplice obiettivo: accelerare l'attuazione dei programmi operativi e rafforzare l'efficacia degli interventi, anche tramite la concentrazione delle risorse finanziarie su un numero limitato di priorità⁴⁷.

Prima dell'ufficiale avvio del piano, nel mese di novembre 2011, è stata avviata, d'intesa con la Commissione europea, un'azione per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 sulla base di quanto stabilito dalla delibera CIPE 1/2011 e concordato nel Comitato Nazionale del Quadro Strategico Nazionale nella riunione del

(47) Per approfondimenti sulle finalità e sul funzionamento del PAC si rimanda al relativo sito web del Dps http://www.dps.gov.it/it/politiche_e_attivita/piano_di_Azione_Coesione/.

30 marzo 2011 da tutte le Regioni, dalle Amministrazioni centrali interessate e dal partenariato economico e sociale.

Nel corso del 2012, nell'ambito del PAC, tutti i programmi dell'Obiettivo Convergenza finanziati da FESR, con le sole eccezioni di quello della Regione Basilicata e dei PON Istruzione e Reti e mobilità, sono stati riprogrammati per ridurre la quota di cofinanziamento. Rispetto alla situazione al 31 dicembre 2011 è stata registrata una riduzione di oltre 5,6 miliardi di euro, ripartita in questo modo: Obiettivo Convergenza dai 21.951,44 milioni di euro del 2011 ai 16.636,87 (-5.314,79 milioni di euro); Obiettivo Competitività dai 9.489,46 del 2011 ai 9.003,42 (-356,79 milioni di euro)⁴⁸.

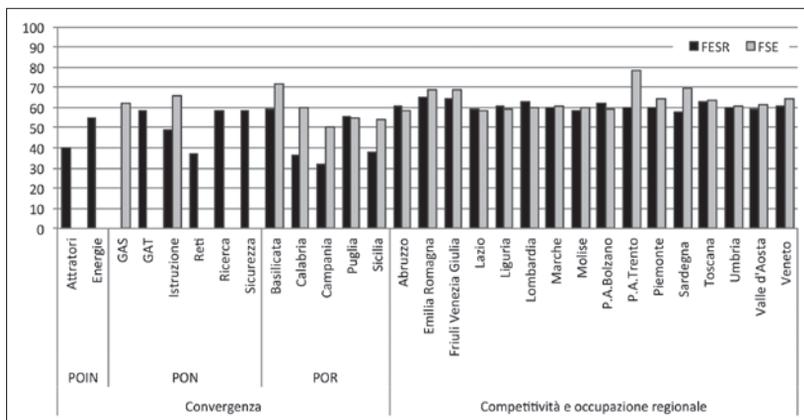
Nonostante l'accelerazione, sia in termini di impegni che di pagamenti, per l'Obiettivo Convergenza, avvenuta tra il 2011 e il 2012, le percentuali di spesa per quest'area sono rimaste molto contenute: a dicembre 2012 l'attuazione finanziaria ha raggiunto il 28,8% in termini di pagamenti per il FESR e il 40,5% per il FSE. Tra i programmi regionali con la miglior performance di spesa si attestavano la Basilicata con il 44,5% e la Puglia con il 42,3%, mentre i livelli più bassi si registravano per la Campania (17,4%), la Sicilia (18,7%) e la Calabria (21,5%). I PON hanno avuto un andamento complessivamente migliore, con gli indici di pagamento intorno al 40%, ad eccezione del programma Reti e mobilità che ha appena raggiunto il 21,6%. Per quanto riguarda il FSE, si è registrato un andamento decisamente migliore, con un minimo del 24,5% di pagamenti per la Campania e un massimo del 53,8% per la Basilicata.

A titolo di confronto, la percentuale media dei pagamenti per i POR FESR delle Regioni CRO si è attestata al 45,5%, mentre per il FSE lo stesso indicatore ha raggiunto il 52,7%. Alla stessa data, la media nazionale per il FEASR ha raggiunto il 48%, con il dato regionale più alto per la Provincia Autonoma di Bolzano (75,7%), seguita dalla Provincia Autonoma di Trento (62,6%) e dalla Valle d'Aosta (65,9), mentre i valori più bassi sono stati registrati per la Campania 39,8% e l'Abruzzo (42,1%). Il programma

(48) Si veda DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Le Politiche Strutturali dell'Unione europea. L'attuazione in Italia*, consultabile sul sito <http://www.rgs.mef.gov.it/>.

nazionale per la pesca ha raggiunto il 43,2% in termini di pagamento⁴⁹. Alla conclusione della programmazione il 31 dicembre 2013⁵⁰, la maggior parte dei programmi italiani Cro ha raggiunto e superato il 60% di spesa delle risorse programmate, mentre le Regioni dell'Obiettivo Convergenza si attestavano ad un livello poco soddisfacente, con alcuni programmi al di sotto del 40% (PON Reti – 37,1%, POR FESR Calabria – 36,5%, Campania – 31,8%; Sicilia – 37,6%), nonostante gli interventi di riprogrammazione stra ordinaria intrapresi nell'ambito del PAC. Tale cifra, come sottolinea la Corte dei conti, testimonia perduranti difficoltà attuative e postula la necessità di proseguire con un impegno più incisivo e determinato in questa fase finale della programmazione, per cercare di recuperare i ritardi accumulati e per scongiurare il rischio di perdita di risorse⁵¹.

Figura 4 – Spesa certificata per i programmi operativi 2007-2013 al 31/12/2012



Fonte: elaborazione propria sui dati OpenCoesione <http://www.opencoesione.gov.it>

(49) *Idem*.

(50) I pagamenti possono essere effettuati fino al 31/12/2015.

(51) Corte dei conti, Relazione annuale 2013 al *Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, consultabile online www.corteconti.it.

In tale contesto e, in particolare, in relazione agli interventi di riprogrammazione delle quote nazionali *in itinere* va rammentata l'importanza del principio di addizionalità, spesso sottovalutata. Secondo tale principio, per poter beneficiare dei Fs si richiede un'adeguata capacità dello Stato di co-finanziare i progetti sostenuti attraverso i fondi europei con le proprie risorse, secondo quote determinate per ciascuna area obiettivo. Nel periodo di programmazione 2007-2013 il tasso di co-finanziamento comunitario per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza veniva fissato fino ad un massimo del 75%, mentre per le aree Obiettivo CRO il limite era del 50%. Oltre a co-responsabilizzare gli Stati nell'utilizzo delle risorse comunitarie, il principio di addizionalità ha l'obiettivo di massimizzare l'impatto economico degli interventi, imponendo che i contributi dei Fondi non sostituiscono le spese dello Stato membro a finalità strutturali pubbliche o assimilabili. Si vuole assicurare, in altre parole, che vi sia una forte *ownership* da parte dei governi riguardo alle politiche in questione.

Nonostante gli impegni dichiarati dall'Italia in questo senso a partire dal periodo di programmazione 2000-2006, la difficoltà a garantire il rispetto effettivo del principio di addizionalità, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, appare piuttosto evidente. Infatti, come dimostrano i dati relativi alla spesa pubblica in conto capitale, che a partire dalla programmazione 2000-2006 segue il percorso della programmazione unitaria pluriennale, i valori registrati risultano inferiori agli obiettivi programmati, con la conseguente progressiva revisione al ribasso anche delle risorse comunitarie trasferite a favore dei programmi operativi italiani.

I dati quanti-qualitativi sulla realizzazione dei progetti aggiungono ulteriori spunti per la riflessione, che va oltre la questione di mero avanzamento della spesa. Da questi dati emerge che il numero di progetti realizzati nell'ambito dell'Obiettivo CRO è più di tre volte superiore a quelli avviati nelle aree dell'Obiettivo Convergenza. Inoltre, se nell'Obiettivo CRO prevalgono progetti che prevedono soprattutto l'erogazione di finanziamenti a imprese e individui (circa il 70%), andando quindi a intervenire direttamente sul sistema produttivo o sulle risorse umane, nell'Obiettivo Convergenza il numero di progetti più alto si registra nella categoria "acquisizione di beni e servizi", sia per il FESR che per il FSE, che tendenzialmente vede come beneficiari gli Enti pubblici o società impegnate nell'attività di consulenza e formazione.

Colpiscono, inoltre, le differenze che si registrano nella frequenza con cui i Comuni diventano beneficiari dei fondi regionali: nelle Regioni CRO; questo dato si aggira attorno alla media del 32,4%, mentre nelle Regioni meridionali si arriva ad oltre l'80%. Le Regioni in cui quasi tutti i Comuni hanno beneficiato di almeno un progetto cofinanziato dai Fs sono la Basilicata (99,2%), la Calabria (98,8%) e la Puglia (96,9%)⁵². Se è vero, dunque, che in Italia si è da sempre osservata la tendenza verso una forte parcellizzazione delle risorse dei Fs⁵³, che va in contraddizione con gli obiettivi di concentrazione e razionalizzazione della spesa pubblica promossi dall'UE, sembra che vi sia una notevole differenza nella destinazione di queste risorse nelle diverse aree del paese. Un'analisi approfondita dei dati sui beneficiari e sui progetti, che sono stati recentemente raccolti e resi pubblici attraverso OpenCoesione, potrebbe senz'altro fornire indicazioni utili riguardo alle cause e alle possibili soluzioni delle ormai storiche criticità delle politiche di coesione in Italia.

Nonostante, dunque, i cambiamenti richiesti dal nuovo approccio strategico e gli ambiziosi obiettivi nell'ambito di innovazione e competitività, l'impostazione della programmazione italiana dei Fs è stata realizzata in una sostanziale continuità con il precedente ciclo. Non solo sono risultati parziali i contenuti operativi del QRSN, con una scarsa indicazione riguardo agli obiettivi specifici, i target e gli strumenti, ma è apparsa nuovamente carente una regia complessiva del processo di attuazione nella direzione del perseguimento degli obiettivi enunciati in una prospettiva di governance a più livelli. La scelta dei tempi e delle modalità di realizzazione della strategia è stata rimandata e demandata alle decisioni delle singole amministrazioni, in un contesto tuttora caratterizzato da un moltiplicarsi di livelli di governo e luoghi di decisione, non coordinati tra loro⁵⁴. Gli interventi del PAC, atti a migliorare l'assorbimento delle risorse, che prevedeva una consistente accelerazione nel 2014, non hanno portato

(52) G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *Lo stato di attuazione del FESR 2007-2013 e il ruolo dei Comuni come soggetti beneficiari*, Paper presentato alla XXXV Conferenza scientifica dell'Associazione italiana di Scienze regionali, Padova, 11-13 settembre 2014.

(53) Cfr. G. VIESTI, 2009, cit.

(54) Svimez, 2009, cit.

gli effetti attesi e l'avanzamento della spesa ha subito ulteriori rallentamenti. Stando ai dati della spesa certificata al 31 maggio 2014, pubblicati su OpenCoesione: ben 19 programmi sono in ritardo sui target intermedi fissati a livello nazionale (con percentuali troppo basse per poter realisticamente raggiungere il 100% alla fine della programmazione) e la spesa complessiva (26.725 milioni), pari al 56% dell'importo programmato, per la prima volta scende sotto il target (56,6%). La spesa certificata è cresciuta nei primi cinque mesi dell'anno soltanto di 1,6 miliardi: davvero poco se si considera che entro i successivi 19 mesi resterebbero da spendere ancora 20,9 miliardi. È ormai chiaro che si rischia di perdere almeno 5-7 miliardi in assenza di ulteriori incisive manovre. Il mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa nelle aree del Mezzogiorno, che siano programmi gestiti a livello regionale o nazionale, si è riconfermata, dunque, una caratteristica distintiva della performance italiana nell'ambito delle politiche di coesione dell'Ue.

Nel frattempo, è cominciato il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 che, come già accennato, è caratterizzato da un approccio ancora più strategico e innovativo alla programmazione, imperniato sulla visione territoriale dello sviluppo "rivolto ai luoghi". Inoltre, la nuova programmazione è fortemente improntata agli ambiziosi obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che prevede una concentrazione ancora più marcata sui temi di ricerca e innovazione, efficienza energetica e green economy, inclusione e innovazione sociale.

Come si è attrezzata l'Italia per affrontare le nuove sfide, accrescere la capacità istituzionale e assicurare che le risorse dei fondi comunitari vengano sfruttate pienamente a favore dello sviluppo e dell'occupazione nel paese? Quali sono le soluzioni adottate per poter fare un salto di qualità nella capacità delle amministrazioni di coordinarsi, di elaborare previsioni di spesa affidabili e di promuovere la capacità attuativa degli interventi in una prospettiva di governance a più livelli?

5. Considerazioni conclusive: rischi e opportunità della programmazione 2014-2020

La programmazione 2014-2020 rappresenta, senza dubbio, un'occasione inedita dal punto di vista del consolidamento dell'architettura di go-

vernance multilivello e del rafforzamento della dimensione territoriale nelle politiche per lo sviluppo. Come già accennato, strumenti come lo SLTP (CLLD) e gli Iti raffigurano le nuove forme di programmazione di interventi a livello locale e sovralocale, in grado di rispondere ai fabbisogni concreti dei territori, col coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. Per un'efficace programmazione, tuttavia, come sottolinea lo stesso regolamento⁵⁵, è necessaria un'azione coordinata tra i diversi livelli di governance, realizzata conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, anche mediante la cooperazione operativa istituzionalizzata, in relazione alla preparazione e all'attuazione dell'accordo di partenariato e dei programmi operativi. Le scelte effettuate dall'Italia nel corso della preparazione alla nuova programmazione fanno sorgere, invece, alcuni dubbi sulla capacità di superare i vecchi limiti e di cogliere le nuove opportunità.

Innanzitutto, il confronto tra il governo e le Regioni, soprattutto quelle più sviluppate, intorno alle questioni di destinazione delle risorse e delle modalità della loro gestione, è stato caratterizzato da una evidente insoddisfazione dei territori rispetto alle scelte del governo. In particolare, nella Posizione del 5 dicembre 2013, espressa dalla Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome in merito all'Accordo di Partenariato⁵⁶, si sottolineava una scarsa trasparenza nell'azione del governo riguardo alla definizione dei contenuti dei programmi operativi nazionali, con ricadute negative sull'efficacia del partenariato e del coordinamento tra i diversi livelli territoriali che, idealmente, dovrebbe accompagnare la formulazione dei Po. Veniva richiesta, infatti, per realizzare una programmazione effettivamente integrata, l'attivazione di un tavolo di confronto politico Governo-Regioni, nel quale fossero presenti tutte le Amministrazioni interessate alle diverse articolazioni e ai diversi fondi della programmazione 2014-2020⁵⁷.

(55) Cfr. art. 5 Reg. (UE) 1303/2013.

(56) L'Accordo di Partenariato rappresenta il principale documento di programmazione dei Fondi strutturali per il paese.

(57) Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Posizione delle Regioni e delle Province Autonome sull'accordo di Partenariato per la Programmazione 2014-2020, 13/123/CR12bis/C3, consultabile sul sito <http://www.conferenzastatocitta.it/sessioneComunitaria.asp?CONF=CSC>.

In aprile 2014, alla conclusione del percorso, la Sessione ha espresso intesa in merito alla proposta dell'Accordo di Partenariato da inviare alla Commissione, condizionandola, tuttavia, all'accoglimento di alcune osservazioni (per la maggior parte già espresse al governo) e al raggiungimento di un "accordo sulla metodologia di partenariato", dopo l'invio dell'Accordo stesso. Pertanto, le premesse e le condizioni per un proficuo confronto e coordinamento centro-periferia sono apparse estremamente deboli⁵⁸.

Allo stesso tempo, tra il 2011 e il 2012 sono state approvate alcune norme atte a responsabilizzare maggiormente le amministrazioni che gestiscono i Fs, che hanno accresciuto in modo sostanziale il ruolo e la capacità di intervento delle amministrazioni centrali. Nello specifico, all'art. 3 del decreto-legislativo n. 88 del 31 maggio 2011⁵⁹ è stato previsto che il Ministro delegato, assieme ai Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico e, per quanto di competenza, con gli altri Ministri eventualmente interessati, adotta gli atti di indirizzo e quelli di programmazione rimessi dai regolamenti dell'UE agli Stati, assicurando la coerenza complessiva dei conseguenti documenti di programmazione operativa da parte delle amministrazioni centrali e regionali, con il diritto di introdurre le opportune misure di accelerazione degli interventi anche relativamente alle amministrazioni che risultano non in linea con la programmazione temporale degli interventi medesimi. All'art. 6 dello stesso decreto è stabilita, inoltre, la stipula di un "contratto istituzionale di sviluppo" tra il Ministro delegato, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, e le amministrazioni competenti della gestione dei Fs, allo scopo di accelerare la realizzazione degli interventi e assicurare la qualità della spesa pubblica. Tale contratto fissa per ogni intervento il soddisfacimento dei criteri di ammissibilità, definisce il cronoprogramma, le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e di monitoraggio nonché le sanzioni per eventuali inadempienze, prevedendo anche le condizioni di defianziamento. È previsto, infine, che

(58) *Idem*.

(59) Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, *GURI* n. 143 del 22.6.2011.

in caso di inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi il Governo centrale eserciti il potere sostitutivo (ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione), anche attraverso la nomina di un commissario straordinario che curi tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi programmati.

Fra i recenti cambiamenti nell'architettura di governance dei Fs in Italia il più rilevante riguarda senz'altro la costituzione dell'*Agenzia per la coesione*⁶⁰, che è stata rivestita di funzioni non solo di natura tecnica, ma anche politico-regolativa, suscitando reazioni discordanti sia da parte degli esperti che dei politici, soprattutto a livello regionale⁶¹. Gli studiosi si sono espressi in gran parte favorevolmente all'Agenzia, seppur con qualche riserva o osservazione critica riconducibili soprattutto all'esperienza di fallimento della Cassa per il Mezzogiorno, auspicando un ruolo forte della nuova Agenzia nel riordino delle politiche economiche a favore dello sviluppo. Tra i rappresentanti regionali, invece, si è diffusa la preoccupazione, invece, che l'Agenzia potesse sostituire sempre di più le Autorità di Gestione (AdG) regionali con un soggetto nazionale, nonostante fosse stata assicurata un'adeguata rappresentanza delle amministrazioni territoriali nel Comitato direttivo. Questo in ragione del fatto che la neo-istituita Agenzia, fortemente legata alla Presidenza dei ministri, dovrebbe svolgere attività di indirizzo relative all'impiego dei Fs e del Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc), supportando il Presidente o il Ministro delegato nei rapporti con le istituzioni dell'Ue relativi alla fase di definizione delle politiche di sviluppo regionale e di verifica della loro realizzazione, predisponendo, ove necessario, proposte di riprogrammazione. L'Agenzia vigila, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni, sull'attuazione dei programmi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano i Fs e può assumere le funzio-

(60) Prevista dall'art. 10 della legge n. 125 del 30 ottobre 2013, *GURI* del 30.10.2013.

(61) Per una dettagliata analisi del dibattito sul ruolo dell'agenzia si veda A. BRUZZO, *L'agenda per la coesione territoriale, quale strumento della governance multilivello volta ad una più efficiente ed efficace realizzazione in Italia della politica comunitaria di coesione*, Paper presentato alla XXXV Conferenza scientifica dell'Associazione italiana di Scienze regionali, Padova, 11-13 settembre 2014.

ni dirette di AdG di programmi per la conduzione di specifici progetti a carattere sperimentale.

Sono state accolte positivamente, invece, le funzioni tecniche assegnate all'Agenzia, che comprendono: la promozione e il coordinamento dei programmi e degli interventi finanziati dai Fs nonché le attività di monitoraggio sistematico e di valutazione; la raccolta e l'elaborazione, in collaborazione con le amministrazioni statali e regionali competenti, di dati e informazioni sull'attuazione dei Po e in materia di sviluppo regionale; le azioni di sostegno e di assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono programmi nazionali o europei con obiettivi di rafforzamento della coesione territoriale.

La creazione dell'Agenzia ha ricevuto l'apprezzamento della Commissione europea, anche se, come ha sottolineato il Commissario per le politiche regionali Hahn, essa non è la soluzione a tutti i problemi: «l'Italia perde sistematicamente due-tre anni di ogni periodo di programmazione perché le amministrazioni interessate non sono pronte a partire. Manca la capacità amministrativa che consenta di raggiungere gli obiettivi della spesa nei tempi previsti, evitando di dover recuperare negli ultimi due anni gli importi per i progetti non realizzati nei sette anni precedenti»⁶².

Questo rischio rimane reale anche per la nuova programmazione, considerate le modifiche delle regole dell'*accountability* finanziaria dell'UE che restringono ulteriormente i margini di recupero delle risorse non impiegate tempestivamente e secondo alcuni criteri di qualità e tenendo conto del fatto che l'80% dei 100 miliardi per le politiche di coesione è stato destinato al Mezzogiorno⁶³.

Lascia perplessi, in questa prospettiva, il fatto che finora non si è parlato del perfezionamento dei meccanismi e delle sedi di confronto (anche tecnico) tra le amministrazioni centrali e regionali, mentre la destinazione territoriale e la tipologia degli investimenti sono stati prevalentemente oggetto di decisione dell'amministrazione centrale. Se è vero, dunque, che la creazione dell'Agenzia potrebbe tradursi in una più coerente e omogenea strategia in

(62) Intervista pubblicata dal Mattino il 7 novembre 2013.

(63) Cfr. legge di stabilità 2014 approvata con la legge n. 147 del 27 dicembre 2013, *G.U.* n. 302 del 27 dicembre 2013.

materia di politiche di sviluppo, producendo un impatto positivo sulla coesione e inclusione economica e sociale del paese, non è affatto scontato, vista l'esperienza pregressa, che questo organismo possa realizzare un efficace coordinamento tra tutti i soggetti interessati e soprattutto coinvolgere le Regioni, evitando una compressione delle relative competenze.

L'ultimo, ma non meno rilevante aspetto che merita una riflessione è il ruolo di Comuni ed altri Enti locali che, secondo l'approccio *place-based*⁶⁴ potrebbero e dovrebbero diventare soggetti proattivi della programmazione. Fino ad ora, invece, il livello locale è stato coinvolto quasi esclusivamente nella fase di realizzazione degli interventi, senza alcuno strumento di partecipazione nella fase ascendente, come vorrebbe una logica di sviluppo territoriale multi-livello in rispetto del principio di sussidiarietà. Il partenariato di questi enti appare, invece, strategico, sia dal punto di vista della qualità degli interventi⁶⁵, sia in termini di efficacia della spesa pubblica, soprattutto alla luce della riduzione delle risorse pubbliche per i servizi ai cittadini e alle imprese e delle recenti riforme istituzionali territoriali che tendono a rafforzare gli enti di area vasta⁶⁶. Appaiono deludenti, in questo senso, le indicazioni dell'Accordo di Partenariato, che tracciano un quadro piuttosto generico, demandando interamente alle Regioni la riflessione sulla forma e sulla sostanza dei nuovi strumenti di governance locale nella programmazione dello sviluppo rivolto ai luoghi.

Rimangono, dunque, diverse sfide da affrontare perché l'Italia possa raggiungere un'efficace governance a più livelli per le politiche di sviluppo. A tale scopo non basta, infatti, migliorare la capacità amministra-

(64) L'approccio *place-based* o "rivolto ai luoghi" è stato proposto dal Rapporto curato da F. BARCA, "Un'agenda per la riforma della politica di coesione 2014-2020. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea", preparato in qualità di esperto indipendente su richiesta della Commissaria per la politica regionale dell'UE Danuta Hübner.

(65) Come dimostrano i dati di OpenCoesione, i Comuni sono il secondo soggetto attuatore, dopo gli operatori privati, essendo beneficiari di 6,8 miliardi di euro dei 32 miliardi del totale rendicontato per il FESR. Cfr. G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, 2014, cit.

(66) Si rimanda, in particolare, alla legge Delrio (legge n. 56 del 7 aprile 2014 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni") che ridisegna confini e competenze dell'amministrazione locale, G.U. n. 81 del 7 aprile 2014.

tiva delle singole istituzioni, come detto e ribadito nelle indicazioni nazionali e comunitarie, ma occorre rivedere il sistema di rapporti all'interno del triangolo Stato-Regioni-governo locale.

In questa prospettiva va visto anche il ruolo delle Regioni che in Italia, come in molti altri paesi, si è rafforzato in termini di competenze e responsabilità in materia di definizione, implementazione e valutazione degli interventi nell'ambito dei POR, rimanendo sostanzialmente invariato sia nella fase che precede la definizione dei programmi operativi in cui si formulano le priorità della programmazione nazionale con la relativa distribuzione delle risorse finanziarie, sia in quella in cui si svolge il negoziato relativo ai regolamenti dei Fs dell'UE.

Difficilmente si possono migliorare l'efficacia della spesa e la qualità della programmazione senza un dialogo interistituzionale costruttivo e un coinvolgimento propositivo dei livelli inferiori nella fase di impostazione delle politiche, che finora non è stato preso seriamente in considerazione né dallo Stato né dalle Regioni. Rimane indiscutibile, infine, l'affermazione che una migliore performance del paese passa attraverso un continuo investimento nelle capacità tecniche, ma non può decollare, come hanno messo in luce autorevoli studi sul tema⁶⁷, senza una visione politica unitaria, che tenga conto del sistema paese e dell'interesse comune. Sarebbe utile riflettere, dunque, sulle eventuali conseguenze del rischio che, come in passato, l'impatto reale delle riforme istituzionali effettuate rimanga in superficie, senza intaccare i veri nodi problematici della gestione dei Fs. Questo scenario sarebbe davvero deludente per un paese che, di fronte ad una consistente disponibilità di risorse messe a disposizione nel bilancio dell'UE, da decenni non riesce ad uscire dal circolo vizioso formato da carenze strutturali e inadeguatezze istituzionali che rappresentano le vere "trappole del non-sviluppo" italiano⁶⁸.

(67) Per le riflessioni sul tema si vedano C. TRIGLIA, 2012, cit., G. VIESTI, 2009, cit.

(68) Cfr. F. BARCA (a cura di), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, disponibile sul sito <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/>.

Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio

Giovanni Boggero

In questo contributo, riprendendo le tesi esposte di recente da Carlo Padula sulla compatibilità con le norme della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL) dell'elezione indiretta degli organi politici delle Province e delle Città metropolitane, così come disciplinate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio), occorrerà, da un lato, illustrare il contenuto della garanzia elettorale stabilita dall'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL, anche alla luce della prassi del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa e, dall'altro, verificare se i cittadini interessati possano difendere un diritto individuale all'elezione diretta di fronte alla Corte di Strasburgo.*

1. La CEAL garantisce l'elezione a suffragio universale e diretto del Consiglio provinciale e del Consiglio metropolitano

La Carta europea dell'autonomia locale (CEAL)¹, trattato internaziona-

* Il riferimento contenuto nell'abstract è a C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli Enti locali (legge Delrio e D.L. n. 95/2012)*, relazione tenuta al convegno "Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia", Bergamo 6-7 giugno 2014, in www.gruppodipisa.it.

(1) La dizione corretta è Carta europea dell'"autonomia locale" e non – come avviene spesso di leggere – delle "autonomie locali", dal momento che il trattato promuove e garantisce, in senso schmittiano, l'"istituzione" (*Institutionelle Garantie*) e non le singole categorie di Enti locali. Così, peraltro, recita anche la altrimenti assai carente traduzione non ufficiale italiana dal testo inglese e francese. Cfr. Council of Europe, MCL-7(86) 6-I, 23 settembre 1987, reperibile al seguente indirizzo: www.coe.int/archives. Che si tratti di una "convenzione" e non di una semplice "dichiarazione" o "raccomandazione" è poi incontrovertibilmente testimoniato dalle conclusioni della Conferenza dei Ministri responsabili per il governo locale del Consiglio d'Europa, tenutasi a Roma il 6-8 novembre 1984. In quell'occasione, «[the Ministers] with regard to the legal form which the Charter should take, express themselves in the following manner: twelve in favour of a Convention, six in favour of a Recommendation». Cfr. Council of Europe, MCL-6 (84) 6, 6-8 novembre 1984, reperibile al seguente indirizzo: www.coe.int/archives.

le firmato il 15 ottobre 1985 a Strasburgo, in sede di Consiglio d'Europa, e autorizzato alla ratifica dall'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439, riconosce l'autonomia locale come un principio fondamentale del c.d. "spazio giuridico europeo" (art. 2 CEAL), ma anche come un diritto soggettivo, avente possibilmente rango costituzionale², che gli Enti locali possono far valere in giudizio davanti ai tribunali nazionali (art. 3, par. 1, e art. 11 CEAL). Il Preambolo stabilisce che la difesa dell'autonomia locale presuppone l'esistenza di Enti locali dotati di organi costituiti sulla base di decisioni democratiche. Alla luce di questo principio, l'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL specifica che non si può avere autonomia locale senza un'investitura popolare diretta dei consigli o delle assemblee chiamati ad esercitare il diritto all'autonomia di cui è titolare ciascun ente³. Tale disposizione suscita alcuni dubbi interpretativi con riferimento: (1.1) al significato da attribuire al termine "ente locale" e alla locuzione "consiglio o assemblea"; (1.2) alla questione se le Province e le Città metropolitane italiane rientrino nelle categorie di Enti locali cui si applica la Carta e, in caso di risposta affermativa, se i loro organi politici siano da eleggere a suffragio universale e diretto.

(2) Sull'autonomia locale nelle Costituzioni europee si vedano: C. PANARA, *The Contribution of Local Self-Government to Constitutionalism in the Member States and in the EU Multilayered System of Governance*, in C. PANARA e M. VARNEY (a cura di), *Local Government in Europe*, London/New York, 2013, pp. 374 ss.; J.M. SORIA, *Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich*, in T. MANN e G. PÜTTNER (a cura di), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlin, 2007, pp. 1016 ss.

(3) La disposizione trae origine da un emendamento presentato in sede di Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali da parte di due delegati tedeschi, Otto Mayer e Peter Michael Mombaur. Cfr. Council of Europe, XVI Session (27-29 October 1981), CPL (16) 6, Amendment No. 2, in www.coe.int/archives. Non a caso, l'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL riecheggia l'art. 28, comma 1, per. 2, della Legge Fondamentale tedesca. L'inscindibilità del nesso tra democrazia ed autonomia locale è predicata anche oltre i confini del Consiglio d'Europa, come spiega Y. BLANK, *Localism in the New Global Legal Order*, Harvard International Law Journal, Vol. 47, n. 1, 2006, p. 276: «*Democratically speaking, empowered local governments appointed by central state organs can hardly be seen as an improvement over direct central control*». Cfr. U.N. Center for Human Settlements (HABITAT) and World Association of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC), *Towards a World Charter of Local Self-Government: The Origins, Aims and Proposed Preparation Process for the World Charter* (1998), reperibile al seguente indirizzo: www.gdrc.org/u-gov/charter.html.

1.1 *La CEAL garantisce l'elezione a suffragio diretto degli organi deliberativi degli enti territoriali*

La Carta non definisce espressamente a quali categorie di enti subnazionali essa si debba applicare, ma lascia libere le Parti Contraenti di individuarle al momento del deposito dello strumento di ratifica (art. 13, per. 2, CEAL)⁴. Qualora le Parti non lo specificchino, vale la regola generale secondo la quale la Carta si applica a tutte le categorie di Enti locali (local authorities) esistenti sul territorio dello Stato parte (art. 13, per. 1, CEAL). In ossequio ai principi generali sull'interpretazione degli accordi internazionali (artt. 31-33 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969), al termine "local authorities" occorre tuttavia riconoscere un significato autonomo, tale per cui esso non può essere interpretato soltanto alla luce delle denominazioni in uso nei singoli ordinamenti nazionali⁵. L'art. 3, par. 1 CEAL definisce "local authorities" gli enti che esercitano una quota rilevante di affari pubblici «under their own responsibility» e «in the interests of the local population». Ciò significa che, salvo il caso in cui uno Stato eserciti l'*opting out* dall'art. 3, par. 1, CEAL⁶, la Carta si applica innanzitutto ai c.d. enti pubblici territoriali, esponenziali di una comunità di riferimento, dotati di funzioni fondamentali proprie ed esclusive (art. 4, par. 1 e 4, CEAL). Tra questi possono rientrare anche enti a carattere regionale, ma non, ad esempio, gli Enti locali funzionali e le c.d. forme associative degli Enti locali, le quali sono destinatarie di una spe-

(4) Di analogo tenore è l'art. 15 della convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (1992), ETS. No. 144, ratificata dall'Italia con legge 8 marzo 1994, n. 203.

(5) P. AKKERMANS, *The European Charter of Local Self-Government*, in: *Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse (a cura di), The Territorial Distribution of Power in Europe, Fribourg, 1990, 277-278; al contrario, prendendo in considerazione il solo art. 13, per. 1 CEAL, interpreta il termine "local authority" esclusivamente sulla base del diritto interno.*

(6) Solo il Principato di Monaco, nel 2013, non si è impegnato a considerarsi vincolato dall'art. 3, par. 1 CEAL, atteso che, entro i suoi confini, di appena 2 km², esiste un solo ente territoriale (*Mairie de Monaco*), coincidente con i confini dello Stato. La Slovacchia, invece, si è, in un primo tempo (2000), impegnata a considerarsi vincolata dall'art. 3, par. 2, CEAL e, soltanto in un secondo tempo (2007), anche dall'art. 3, par. 1, CEAL, dal momento che, per lungo tempo, gli Enti locali non hanno svolto una porzione rilevante di affari pubblici. Cfr. al proposito Congress of Local and Regional Authorities, *Local and Regional Democracy in Slovakia*, CG (8) 5 Part II, 30 maggio 2001. Le dichiarazioni sono reperibili al seguente indirizzo: www.conventions.coe.int

cifica garanzia *ex art. 10 CEAL*⁷. Sulla base della clausola di flessibilità di cui al menzionato art. 13, per. 2, CEAL, la Carta può poi applicarsi solo ad alcune categorie di enti territoriali⁸ o eventualmente anche ad Enti locali non-territoriali, qualora lo Stato firmatario lo dichiari ufficialmente al momento del deposito dello strumento di ratifica.

In base ai già ricordati principi generali sull'interpretazione dei trattati, anche ai termini *council* e *assembly* va riconosciuto un significato autonomo⁹. La Carta intende semplicemente riferirsi all'organo deliberativo dell'ente cui sono affidate le decisioni principali per l'autogoverno (art. 3, par. 2, per. 1, CEAL) e che esercita funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo nei confronti dell'organo esecutivo (art. 3, par. 2, per. 2, CEAL). Sulla base della prassi del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa, tale funzione di indirizzo e controllo dell'organo deliberativo nei confronti di quello esecutivo si esprime a partire dai poteri ad esso non delegabili quali quello di approvare il bilancio e il rendiconto, stabilire le tasse locali, adottare lo statuto e re-

(7) Così anche B. WEISS, *Einführung und Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland: insbesondere in Bayern und Nordrhein-Westfalen*, Würzburg, 1996, 105; I. RICHTER, *Zweckverbandsrecht im Freistaat Sachsen*, Berlin, 2012, p. 144; M.W. SCHNEIDER, *Kommunaler Einfluss in Europa*, Frankfurt am Main, pp. 293 ss.; T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli Enti locali?*, in www.forumcostituzionale.it, 2005, il quale parla di enti rappresentativi delle collettività territoriali. Nella prassi, in questo senso, si veda Congress of Local and Regional Authorities, *Reservations and Declarations to the European Charter of Local Self-Government*, CPL (21) 5, § 36 e ss. *Contra*, B. SCHAFFARZIK, *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Stuttgart, 2002, pp. 111 e 291, il quale, pur utilizzando il termine *Gebietskörperschaft* (ente territoriale), pare sostenere che, in mancanza di dichiarazioni o riserve da parte di uno Stato parte, la Carta si applichi ad ogni tipo di ente locale e non soltanto agli enti pubblici territoriali.

(8) Il Belgio ha limitato l'applicazione della Carta alle *Provinces* e alle *Communes*; la Danimarca ai *Kommuner*; la Francia ha esteso l'applicazione non soltanto alle *Communes*, ma anche ai *Départements*, alle *Régions* e alle *Collectivités d'outre-mer*, non però ai vari *Établissements publics de coopération intercommunale*; la Germania a *Gemeinden*, *Kreise* e, con riguardo al solo *Land Renania-Palatinato*, anche alle *Verbandsgemeinden*; l'Irlanda a *Counties*, *Cities* e *Towns*; i Paesi Bassi alle *Provincies* e alle *Gemeenten*; la Spagna ai *Municipios* e alle *Diputaciones provinciales*; la Svezia ai *Landskap* e ai *Kommuner*; la Svizzera alle *Einwohnergemeinden* e il Regno Unito a *Counties*, *Districts*, ai *Boroughs* di Londra e al *Council* delle Isole di Scilly, ma non ai *District* e *Borough Council* dell'Irlanda del Nord. Tutte le dichiarazioni sono reperibili al seguente indirizzo: www.conventions.coe.int.

(9) Così anche B. WEISS, *op. cit.*, p. 161.

golamenti in materia di pianificazione¹⁰. Non necessariamente l'organo deliberativo deve essere collegiale, ma può essere anche monocratico. Parimenti, l'organo esecutivo, se esistente, può essere, a seconda dei casi, collegiale o monocratico.

Dalla lettura combinata dell'art. 3, par. 1 e par. 2, CEAL con la clausola di flessibilità dell'art. 13, per. 2, CEAL, è quindi possibile derivare una regola in base alla quale è eletto a suffragio universale e diretto l'organo deliberativo di tutti gli enti pubblici territoriali di uno Stato parte, fatta eccezione per quelli espressamente esclusi dallo Stato al momento del deposito dello strumento di ratifica e non, invece, l'organo deliberativo di Enti locali funzionali o a struttura associativa, a parte quelli espressamente menzionati dallo Stato parte al momento del deposito dello strumento di ratifica. La tesi, sostenuta tra l'altro da Massimo Carli nell'atelier di lavoro del *Gruppo di Pisa*,¹¹ secondo la quale l'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL non reca alcun obbligo di garantire l'elezione a suffragio universale e diretto degli organi deliberativi di ciascuna categoria di Enti locali, appare corretta nella misura in cui lo Stato abbia apposto una specifica riserva al trattato *ex art. 13, per. 2, CEAL* o, in alternativa, abbia esercitato l'*opting out* con riferimento all'art. 3, par. 2, CEAL, come accaduto per Belgio, Liechtenstein e Spagna. Non sembra, invece, possibile desumere da altre norme della Carta o dai suoi lavori preparatori che il trattato conferisca una discrezionalità agli Stati tale per cui, nell'interpretare l'obbligo dell'elezione a suffragio universale e diretto, essi lo possano circoscrivere soltanto ad alcune e non ad altre categorie di Enti locali alle quali, in base all'art. 13, per. 2, CEAL, si applica la Carta. L'investi-

(10) Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation No. 113 (2002), *on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy)*, § 12 e anche Recommendation Rec(2004)1 of the Committee of Ministers to member states *on financial and budgetary management at local and regional levels*, Appendix - § 5.

(11) Simili le tesi sostenute da Augusto Barbera, Stefano Ceccanti, Carlo Fusaro e Vincenzo Lippolis nella loro opinione tecnica sulla costituzionalità del d.d.l. 1542, reperibile al seguente indirizzo: www.affariregionali.gov.it. Per Vandelli la disposizione dell'art. 3, par. 2, CEAL sarebbe invece troppo rigida. Cfr. L. VANDELLI, *The general principles of the European Charter of Local Self-Government and their implementation in Italy*, in Conference on the European Charter of Local Self-Government: Barcelona, 23-25 gennaio 1992, p. 73, cit.: «*The general rule that election should take place by direct, equal, universal suffrage at all levels of government does not appear to be essential to local democracy*».

tura popolare diretta è infatti preconditione per l'esercizio dei diritti di autonomia stabiliti dalla Carta¹².

I rapporti e le raccomandazioni del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa sull'attuazione della Carta negli Stati membri¹³ contribuiscono a precisare ulteriormente la regola sopra descritta, chiarendo quali enti subnazionali possono essere definiti territoriali ai sensi della Carta.

Il caso spagnolo è di particolare interesse, atteso che la Spagna, da un lato, ha assunto l'impegno di applicare la Carta agli Enti locali previsti dagli artt. 140 e 141 della Costituzione, ossia ai *municipios* e alle *diputaciones provinciales* e, dall'altro, ha esercitato l'*opting out* dall'art. 3, par. 2 CEAL, nel senso che l'elezione a suffragio universale e diretto non trova applicazione per l'organo deliberativo delle *diputaciones provinciales* (artt. 204-206 della legge 2 aprile 1985, n. 7 - *Ley organica reguladora de las bases del regimen local* - LRBRLE). Nel 2002, e poi di nuovo nel 2013, il Congresso ha tuttavia dichiarato la conformità alla Carta delle norme sull'elezione a suffragio indiretto del *Pleno* delle Province spagnole¹⁴, dal momento che esse sono soltanto aggregazioni di Comu-

(12) *Contra*, Constitutional Court of the Republic of Latvia, Case 2007-21-01, 16 aprile 2008, in base alla quale i diritti di autonomia previsti dalla Carta si esercitano indipendentemente dal rispetto dell'art. 3 CEAL. Infatti, secondo la Corte, «both parts of Article 3 of the Charter may exist independently one from another» e «the Charter may apply to local governments also in the State that has not undertaken to consider itself bound to Article 3 Paragraph 1 of the Charter». Come osservato alla nota 7, quest'ultima è una ipotesi meramente teorica, valida soltanto nel caso del Principato di Monaco. Tutti gli altri Stati parte si sono impegnati a considerarsi vincolati dall'art. 3, par. 1, CEAL.

(13) La base giuridica per i rapporti e le raccomandazioni del Congresso è l'art. 2, par. 3, della Risoluzione statutaria del Comitato dei Ministri No. 1 (2000). Prima di allora, il Congresso aveva disciplinato nelle Risoluzioni No. 3 (1994), No. 31 (1996), No. 34 (1996), oltreché nelle Raccomandazioni No. 2 (1994), No. 18 (1996) e No. 20 (1996) il proprio procedimento di monitoraggio. I rapporti e le raccomandazioni sono atti di un'organizzazione internazionale privi di effetti giuridici vincolanti, con i quali l'organizzazione ammonisce e indirizza uno Stato a tenere una certa condotta, commissiva od omissiva. Le raccomandazioni hanno quantomeno un effetto di liceità nel senso che, tendenzialmente, il comportamento raccomandato, qualora seguito da uno Stato, non potrebbe dirsi illecito *under international law*. In secondo luogo, esse possono dare luogo ad innovazioni nel diritto internazionale, agevolando la formazione di consuetudini internazionali, anche aventi natura regionale. Cfr. sul tema: R. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008, pp. 58-71.

(14) Soltanto il *Pleno* delle tre Province dei Paesi Baschi - Vizcaya, Guipuzcoa e Alava (cd. *Territorios Historicos*) - è eletto a suffragio universale e diretto. Cfr. Congress of Local and

ni (art. 141, comma 1, della Costituzione), i cui organi esercitano funzioni di programmazione e coordinamento dei compiti municipali e non sono, invece, enti territoriali incaricati di svolgere una quota rilevante di affari pubblici a servizio della comunità provinciale. In particolare, il Congresso ha sottolineato che «*the situation would have been different if the provinces had been assigned own powers distinct from those of the municipalities*»¹⁵. Benché l'art. 36, comma 1, della summenzionata legge sembri individuare alcune funzioni proprie delle *diputaciones*, l'elenco ivi contenuto individua soltanto gli ambiti funzionali di competenza (*competencias*), dovendo esse limitarsi a programmare, coordinare o svolgere compiti attribuiti dallo Stato o dalle Comunità autonome ai *municipios*, senza peraltro disporre di risorse proprie¹⁶. In altre parole, la Spagna ha esteso l'applicazione della Carta anche ad un ente locale a prevalente struttura associativa, escludendo che ad esso si applichi il principio dell'elettività diretta. Sulla base di quanto stabilito dal Congresso nei suoi rapporti, anche qualora la Spagna dovesse rimuovere la riserva di cui all'art. 3, par. 2, CEAL, il *Pleno* delle *diputaciones* non dovrebbe comunque essere eletto a suffragio universale e diretto, trattandosi di organo deliberativo di un "ente intercomunale", privo di funzioni proprie. Ne consegue che, anche qualora uno Stato parte estendesse ad Enti locali funzionali e a struttura associativa l'applicazione della Carta, non vi sarebbe obbligo di elezione a suffragio universale e diretto dei loro organi deliberativi. Ciò significa che è possibile per uno Stato parte derogare all'obbligo di garantire l'elezione diretta dell'organo

Regional Authorities, *Report on Local and Regional Democracy in Spain*, CG (24) 6 Final, 20 marzo 2013, par. 4.1.3 §§ 86-90, cit.: «*The indirect election of their governing bodies is acceptable and not to be considered contrary to the principle of direct election laid down in Article 3, paragraph 2 of the Charter*». Così anche L. PAREJO, *Implementation of the European Charter of Local Self-Government in the Spanish legal system*, in Conference on the European Charter of Local Self-Government, Barcellona, 23-25 gennaio 1992, p. 51.

(15) Congress of Local and Regional Authorities, *Report on Local and Regional Democracy in Spain*, CG (9) 22 Part II, 14 novembre 2002, § 53.

(16) Si veda anche la legge 27 dicembre 2013, n. 27 *de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, che ha rafforzato ulteriormente il ruolo di ente di coordinamento delle deputazioni. Cfr. R.J. ASENSIO, *La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Diario de Derecho Municipal, 13 gennaio 2014.

deliberativo di un ente locale, anche senza apporre una riserva esplicita al trattato. È sufficiente che l'ente in questione non sia un ente pubblico territoriale, ma sia un ente locale funzionale o a prevalente struttura associativa, privo di funzioni proprie.

Nel 1995, con riferimento alla situazione della democrazia locale e regionale in Romania, il Congresso aveva invece sottolineato che: «*As to the provisions regarding county councils (Judets), legislative revision should provide for the direct election of the council in accordance with Article 3 (2) of the European Charter of Local Self-Government*»¹⁷. Infatti, le *Judêțe*, o contee, pur preposte anche al coordinamento delle attività dei Comuni, sono enti territoriali che, sulla base degli artt. 120 e 121 della Costituzione, svolgono funzioni proprie stabilite dalla legge, diverse da quelle esercitate dai Comuni e hanno un autonomo potere di imposizione fiscale¹⁸. Con l'entrata in vigore della legge 23 aprile 2001, n. 215, la Romania ha ottemperato all'obbligo discendente dalla Carta, garantendo che gli organi deliberativi delle *Judêțe* siano eletti a suffragio universale e diretto.

Nel 2004, con riferimento alla legge federale russa 6 ottobre 2003, n. 131 di riforma dell'ordinamento degli Enti locali, il Congresso ha seguito uno schema interpretativo meno lineare. La legge lasciava infatti ai c.d. soggetti federali della Federazione russa (Субъекты Российской Федерации) il potere di decidere se dotare i distretti (Район) di organi deliberativi eletti a suffragio diretto o indiretto. Nel primo caso, sostiene il Congresso, «*a) direct election of organs confer[s] autonomous authority compared with the organs of communes in the raion*»; nel secondo caso, «*b) indirect election of organs by the representative organs of the communes [...] has the effect of conferring derived authority. [...] as in the case of the Spanish Diputacion provincial, what we have is more akin to inter-commune co-operation*». In conclusione, «*the widespread estab-*

(17) Congress of Local and Regional Authorities, *Report on Local and Regional Democracy in Romania*, CG (2) 5 Part II, 30 maggio 1995, II Proposals.

(18) Stando alla sentenza n. 822 del 2008 della Corte costituzionale romena, le contee sono da considerare Enti locali dotati di autonomia al pari dei Comuni. Cfr. S. TANASESCU, *Local Government in Romania*, in A.M. MORENO (a cura di), *Local Government in the member States of the European Union. A Comparative Perspective*, Madrid, 2012, p. 540.

*lishment of new communes guarantees respect for the principle of direct election, while having a second tier with indirect election is not an obstacle to local democracy»¹⁹. Il rapporto prescinde, tuttavia, dal considerare le funzioni amministrative di cui i distretti sono investiti, quasi che la natura associativa o territoriale dell'ente possa derivarsi *tout court* a partire dalla scelta del sistema elettorale. Ma se così fosse, la garanzia dell'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL sarebbe nella disponibilità degli Stati parte, i quali potrebbero discrezionalmente applicarla ad alcuni e non ad altri enti territoriali, proprio come suggerito nell'interpretazione degli autori sopra citati. Più corretto sarebbe stato da parte del Congresso definire legittima l'elezione a suffragio indiretto nella misura in cui ai distretti fossero state assegnate funzioni non proprie, ma derivate da quelle comunali.*

Nel 1998, esaminando la situazione della democrazia locale e regionale in Lettonia, il Congresso si è espresso anche sulla riforma dei c.d. *rajoņi* o distretti, sottolineando che, nel quadro di una riforma volta ad accorpere tali enti in vista della creazione di vere e proprie Regioni, la sospensione dell'elezione a suffragio universale e diretto dei consigli distrettuali e la sua trasformazione in elezione a suffragio indiretto, benché contravenga al dettato dell'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL, «*it may be regarded as a temporary compromise which is acceptable in the light of the situation existing hitherto*». Nella raccomandazione allegata al rapporto, il Congresso ha comunque raccomandato le autorità lettoni di garantire che, «*as soon as the reforms mentioned are complete, regional authorities' representatives are once again elected directly by the people*»²⁰. Si tratta di osservazioni più politiche che giuridiche, comprensibili forse nell'ottica di una progressiva integrazione dell'ordinamento lettone in quello europeo, ma che sfuggono ad una categorizzazione dogmatica. Piuttosto, vale la pena ricordare quanto sottolineato al proposito dalla Corte costituzionale lettone, ovvero che: «*The district council, established for the period of implementing the reform, shall be regarded*

(19) Congress of Local and Regional Authorities, *Report on Local and Regional Democracy in the Russian Federation*, CG (11) 5 Part II, 25 maggio 2004, § 112-113.

(20) Congress of Local and Regional Authorities, *Report on Local and Regional Democracy in Latvia*, CG (5) 5, 28 maggio 1998, § 4.3.

as a form of collaboration of parish and city local governments aimed at fulfilment of certain functions rather than as a lawful independent self-government»²¹. Trattandosi di un ente erogatore di funzioni amministrative specifiche ovvero di una forma associativa tra gli Enti locali più prossimi al cittadino, pare legittimo anche ai sensi della Carta aver reso le elezioni a suffragio indiretto.

Per quanto riguarda il caso della Finlandia, citato da alcuni autori per dimostrare che l'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL non impone alcun obbligo di elezione a suffragio universale e diretto degli organi deliberativi di ogni categoria di Enti locali cui si applica la Carta, occorre ricordare che l'art. 121, comma 3, della Costituzione finlandese, secondo il quale *«provisions on self-government in administrative areas larger than a municipality are laid down by an Act»*, si riferisce innanzitutto ad enti regionali aventi struttura associativa, i c.d. *maakunnat* (tra i quali soltanto la Regione di Kainuu presenta un consiglio eletto direttamente), i quali svolgono perlopiù funzioni di pianificazione nell'interesse dei Comuni e sono finanziati interamente dalle municipalità. Sulla base del ragionamento sopra svolto, ad essi non dovrebbe quindi applicarsi la Carta, dal momento che la Finlandia non ha dichiarato di voler estenderne loro l'applicazione al momento del deposito dello strumento di ratifica. Benché i *maakunnat* non siano qualificabili come enti pubblici territoriali ai sensi della Carta²², il Congresso, nel 1999, monitorando la situazione della democrazia regionale in Finlandia, ha stabilito che: *«On the basis of Article 13 of the ECLSG, its provisions apply to the so-called Finnish regions»*. Lo stesso Congresso, tuttavia, nella raccomandazione allegata al rapporto, ha ammesso che, in realtà, i *maakunnat* non sono enti pubblici territoriali, ma che in futuro *«the territorial identity of these regional entities may be strengthened and the responsibilities of their decision-making bodies may grow, in which case the citizens should be able to choose their representatives directly, in*

(21) Constitutional Court of the Republic of Latvia, Case 2007-21-01, 16 aprile 2008, § 13.

(22) In Finlandia non esistono enti territoriali intermedi dotati di autonomia paragonabili alle Province italiane. Cfr. G. SEELE, *Die übergemeindliche Kommunalverwaltung in Europa* § 37, in T. MANN e G. PUTTNER (a cura di), *op. cit.*, pp. 1058 ss. e T. MODEEN, *Länderbericht Nordische Staaten*, in F.L. KNEMEYER, *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Baden-Baden, 1989, p. 175.

*accordance with Article 3, paragraph 2 of the European Charter of Local Self-Government*²³. In ogni caso, anche prescindendo dalla questione dell'applicabilità della Carta ai *maakunnat*, dal momento che si tratta di enti a prevalente struttura associativa, l'elezione dell'organo deliberativo può legittimamente avvenire a suffragio indiretto.

Più di recente, nel 2013, nel già menzionato rapporto sulla situazione della democrazia locale in Spagna, il Congresso è tornato a precisare che *«if, instead of mere municipal responsibilities, the diputaciones should be given its own (neither municipal nor regional) competences, as is the case in several European countries (Italy, Germany and France) where the second tier of government exercises the so-called “area-wide” responsibilities, not attributable either to the “municipios” or to the regional level [...] the direct election of a local authority with its own competences should be the solution more in line with the Charter*». Infine, sempre nel 2013, proprio con riferimento alle ipotesi di riforma delle Province italiane, il Congresso ha confermato che *«the plans for indirect elections would almost certainly have entailed a Charter violation. The provinces are local authorities for Charter purposes and Article 3 requires that councils be directly elected*²⁴. Nessuna analisi è stata invece dedicata dal Congresso al particolare caso austriaco dei *Bezirke* e delle città statutarie (*Statutarstädte*), Enti locali a cui la Carta non si applica, dal momento che non sono considerati enti territoriali dotati di autonomia dalla legge e che per i cui organi di governo (*Bezirkshauptmann*), quindi, la nomina da parte del rispettivo *Land* non può dirsi contraria all'art. 3, par. 2, per. 1, della Carta²⁵.

Al netto delle frequenti osservazioni poco rigorose e aventi natura politica, dalla prassi del Congresso risulta confermata l'interpretazione sopra esposta, secondo la quale l'elezione a suffragio universale e diretto

(23) Congress of Local and Regional Authorities, *Regional democracy in Finland*, CPR (6) 2 rev., 17 giugno 1999.

(24) Congress of Local and Regional Authorities, *Report on Local and Regional Democracy in Italy*, CG (24) 8, 19 marzo 2013, § 38.

(25) In dottrina vi è comunque chi chiede una loro democratizzazione. Vedi ad es. B. WIESER, *Zur Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich*, *International and Comparative Law Review*, 2008.

dell'organo deliberativo di un ente locale è obbligatoria nella misura in cui l'ente in questione è un ente territoriale e non un ente locale a struttura associativa. La distinzione tra i due tipi di ente è operata sulla base del tipo di funzioni da questi esercitate, proprie e accompagnate da un tendenziale potere di imposizione fiscale, nel primo caso, limitate e derivate da quelle attribuite ai Comuni, oltretutto esercitate senza rilevanti poteri di imposizione fiscale, nel secondo caso²⁶.

1.2 Le Province e le Città metropolitane (ma non le Unioni di Comuni) sono enti territoriali ai sensi della Carta

In Italia, la Carta si applica senza distinzione a tutti gli enti pubblici territoriali previsti dalla Costituzione. La Repubblica italiana, a differenza degli altri Stati parte sopra menzionati, non ha infatti apposto alcuna riserva *ex art. 13, per. 2 CEAL* al momento del deposito dello strumento di ratifica. Oltre che a Regioni e Comuni, la Carta si applica quindi anche alle Province e alle Città metropolitane, le quali, *ex art. 114, commi 1 e 2, Cost.*, sono enti territoriali dotati di autonomia. L'*art. 1, commi 2 e 3, della legge 7 aprile 2014, n. 56* conferma questa classificazione, definendo Province e Città metropolitane «*enti territoriali di area vasta*», quasi a volerne sottolineare sin da subito la loro struttura non associativa. Per quanto riguarda gli organi di governo, in base all'*art. 1, commi 54 e 55, della medesima legge*, il Consiglio provinciale approva regolamenti, piani, programmi e gli schemi di bilancio, mentre l'Assemblea dei sindaci adotta o respinge lo statuto, emana un parere sugli schemi di bilancio e ha poteri propositivi, consultivi e di controllo, secondo quanto stabilito dallo statuto. Il Presidente della Provincia sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. Il Consiglio provinciale, a differenza dell'Assemblea dei sindaci, adotta le decisioni principali e dispone, di regola, dei poteri di indirizzo e control-

(26) Che il potere impositivo sia corollario della natura territoriale dell'ente è confermato anche dalla prassi del Congresso. In particolare, con riferimento alla Germania, il Congresso ha raccomandato che le autorità dei *Länder* dotino i *Landkreise* o i *Kreise*, enti territoriali finanziati in buona misura da contributi obbligatori (*Umlagen*) dei Comuni (*Gemeinden*), di un autonomo potere di imposizione fiscale. Cfr. Congress of Local and Regional Authorities, *Report on the situation of local finances in the Federal Republic of Germany*, CPL (6) 3, 20 maggio 1999, § 12 C) 3.

lo nei confronti del Presidente. Pur essendo venuto meno il rapporto di fiducia che legava Presidente e Consiglio e pur vedendo il primo accresciuti i suoi poteri a causa della soppressione della Giunta, il Consiglio va considerato come l'organo deliberativo della Provincia ai sensi della Carta. Per quanto riguarda le Città metropolitane, in base all'art. 1, commi 8 e 9, della legge 7 aprile 2014, n. 56, il Consiglio metropolitano approva regolamenti, piani, programmi e gli schemi di bilancio, previo parere approvato a maggioranza qualificata dalla Conferenza metropolitana. La Conferenza metropolitana adotta o respinge lo statuto e ha poteri propositivi e consultivi, secondo quanto stabilito dallo statuto. Il sindaco metropolitano rappresenta l'ente e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. Il Consiglio metropolitano, a differenza della Conferenza metropolitana, adotta le decisioni principali e dispone dei poteri di indirizzo e controllo nei confronti del sindaco metropolitano. Anche in questo caso, pur non configurandosi alcun rapporto di fiducia tra sindaco e Consiglio, quest'ultimo va considerato come l'organo deliberativo della Città metropolitana ai sensi della Carta.

La Provincia, ex art. 1, commi 85, 86 e 88, della legge 7 aprile 2014, n. 56, esercita un ampio numero di funzioni fondamentali di c.d. "area-vasta" e non pare doversi limitare ad indirizzare e coordinare le attività dei Comuni, secondo quanto stabilito in precedenza dall'art. 23, comma 14, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, così come convertito dall'art. 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214. Nel complesso, non diversamente da quanto avveniva prima dell'entrata in vigore della c.d. legge Delrio²⁷, la nuova Provincia pare dover esercitare tanto funzioni di supporto e consulenza alle attività comunali oltreché eventuali funzioni delegate dai Comuni, quanto funzioni amministrative sovracomunali nell'interesse di una comunità provinciale distinta dalle singole comunità comunali. Tra le prime si possono annoverare la raccolta ed elaborazione di dati e l'assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali, già previste sin

(27) *Contra* F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in www.astrid-online.it, n. 9/2014, che definisce la Provincia ente di derivazione comunale, con funzioni limitate a settori specifici e differenziate a seconda delle esigenze del territorio.

dai primi anni Ottanta²⁸, oltreché, di intesa con i Comuni interessati, la predisposizione dei documenti di gara, di stazione unica appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e di procedure selettive. In linea con la pretesa struttura associativa della nuova Provincia vi sarebbe anche la norma di cui all'art. 1, comma 57, applicabile però limitatamente al particolare tipo di Province con territorio interamente montano e confinanti con altri Stati, secondo la quale specifiche funzioni amministrative potranno essere svolte in c.d. "zone omogenee", costituite probabilmente da un numero variabile di Comuni, Unioni di Comuni montani o altri enti funzionali. Inoltre, sembra ad oggi verosimile la delega o l'avvalimento di funzioni dai Comuni alla Provincia e dalla Provincia ai Comuni²⁹. Alle Province montane sono inoltre riconosciute particolari funzioni di supporto alle attività comunali, tra le quali la gestione in forma associata dei servizi pubblici e la cura delle relazioni istituzionali transfrontaliere. Tra le funzioni fondamentali della Provincia c.d. ordinaria, invece, si possono ricordare la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, la pianificazione del servizio di trasporto pubblico, l'autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato, la costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione ad esse inerente, la gestione dell'edilizia scolastica e la programmazione della rete scolastica e dell'offerta formativa³⁰. Sulla base dell'art. 1, commi 89 e 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56, lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze ed in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dovranno inoltre

(28) Così già l'art. 14 della legge 8 giugno 1990 e, prima di allora, l'art. 11 del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito in legge 26 aprile 1983, n. 131.

(29) Così già F. PIZZETTI, *op. cit.*, 5, il quale fa riferimento all'art. 1, c. 89 come fonte legislativa per la delega o l'avvalimento di funzioni, alla quale dovranno seguire norme di attuazione nelle leggi regionali e negli statuti provinciali.

(30) Come già stabilito dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95, tra le funzioni fondamentali della nuova Provincia non figurano funzioni provinciali "storiche", quali l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti e la gestione dei centri per l'impiego. Secondo J. LUTHER, *La vastità delle aree e quella dei problemi della loro sistemazione*, in Osservatorio per le Autonomie Locali (OPAL), n. 4/2014, in www.polis.unipmn.it, «definire la stessa Provincia come "area vasta" serve soprattutto a ridefinire le funzioni fondamentali transitorie in un'ottica riduttiva (...) Le aggiunte sembrano fatte proprio per prevenire le censure del Consiglio d'Europa, fondate sulla Carta europea dell'autonomia locale».

trasferire ad altri enti territoriali le funzioni provinciali diverse da quelle previste dall'art. 1, commi 85 e ss. Ciò non significa, tuttavia, che tutte le funzioni provinciali non-fondamentali saranno riordinate soltanto tra Comuni e Regioni, ben potendo esse rimanere in capo alle Province, pena la violazione dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost.³¹. Sulla base dell'art. 1, comma 90, Stato e Regioni dovranno anzi trasferire alle Province le eventuali funzioni in materia di organizzazione e gestione di servizi di rilevanza economica che siano attualmente attribuiti a enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale. Come rilevato da Padula, il novero delle funzioni provinciali pare quindi destinato ad aumentare e non ad essere ridotto. In conclusione, sotto il profilo della natura delle funzioni, nonché delle modalità del loro esercizio, la nuova Provincia non sembra avere meramente la struttura di un ente associativo di Comuni, come è invece ad esempio il caso delle *diputaciones* spagnole³². Al contrario, la Provincia resta un ente territoriale dotato di funzioni proprie e, come tale, sembra ragionevole attendersi che sarà finanziato non da contributi obbligatori dei Comuni, ma, oltreché da trasferimenti statali, anche da tributi propri, assegnati alle Province dagli artt. 16 e ss. del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 e non sottratti loro dalla legge *de qua*. L'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL appare violato³³ dal momento che l'art. 1, comma 69, della legge 7 aprile 2014, n. 56 stabilisce che i nuovi Consigli provinciali sono eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Provincia e non dai cittadini della Provincia. Benché l'art. 1,

(31) Cfr. però Conferenza unificata, *Accordo per il trasferimento delle funzioni a Regioni e Comuni, finora assegnate alle Province*, 11 settembre 2014, punti n. 8 e 9, lett. c).

(32) Così già F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in questa *Rivista*, n. 2/2014.

(33) Come sostenuto anche da C. PADULA (§ 4.3.2. e § 4.3.3), la violazione di tale norma della Carta integra una lesione dell'art. 117, comma 1, Cost. Nello stesso modo, O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel d.d.l. 1542. Profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in www.federalismi.it, n. 25/2013, § 13; S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in www.astrid-online.it, n. 19/2013; F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012, § 9; G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in www.federalismi.it, n. 20/2012, 7-15. *Contra* E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in www.astrid-online.it, n. 19/2013.

comma 74, della medesima legge assicuri che il Consiglio provinciale debba essere eletto con «*voto diretto, libero e segreto*», non è possibile definire “diretta” ai sensi della Carta l’elezione di un organo deliberativo di un ente territoriale per la quale l’elettorato attivo e passivo è ristretto a consiglieri comunali e sindaci. In tal caso, infatti, l’ente non è rappresentativo dell’intera comunità provinciale, bensì soltanto dei Comuni che lo compongono. Ai sensi della Carta il voto “diretto” è solo quello “universale e diretto”.

In seguito all’entrata in vigore del disegno di legge di revisione costituzionale attualmente all’esame del Parlamento italiano, la Provincia, ancorché privata della summenzionata garanzia costituzionale, rimarrà ente territoriale autonomo, almeno fino a quando il legislatore non avrà modificato anche la legge 7 aprile 2014, n. 56 nel senso di stabilire che la Provincia dovrà svolgere in misura preponderante funzioni di supporto alle attività dei Comuni o funzioni delegate dai Comuni. In alternativa, se il legislatore ritenesse di non voler modificare la legge testé menzionata, potrebbe denunciare o recedere³⁴ dall’art. 3, par. 2, del trattato, in ossequio all’art. 17, par. 1 e par. 2, CEAL, il quale stabilisce che una Parte Contraente possa, in ogni tempo, dopo almeno cinque anni dall’entrata in vigore della Carta nel proprio ordinamento, denunciarne una o più disposizioni, purché essa rimanga obbligata da un numero e da un tipo di disposizioni conformi all’art. 12, par. 1, CEAL. L’art. 12, par. 1 CEAL dispone infatti che ogni Parte Contraente debba obbligarsi al rispetto di almeno dieci disposizioni della Carta tra le quattordici elencate nel medesimo articolo. Dal momento che l’Italia ha accettato la Carta nel suo complesso, il recesso dal solo art. 3, par. 2, CEAL avverrebbe in conformità all’art. 17, par. 1 e par. 2, CEAL.

Nel caso della Città metropolitana, il ragionamento è solo in parte diverso. La Città metropolitana, ex art. 1, commi 44-46, della legge 7 aprile 2014, n. 56, esercita funzioni in buona misura sovracomunali e solo

(34) La competenza a denunciare un trattato internazionale, autorizzato alla ratifica in base al combinato disposto degli artt. 80 e 87 Cost., non è disciplinata dalla Costituzione, ma la dottrina maggioritaria è solita riconoscerla in capo al Governo. Così N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, IV ed., Torino, 2013, 234 e A. CASSESE, *Articolo 80*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1979, pp. 168 ss. *Contra* vedi V. ZICCARDI CAPALDO, *La competenza a denunciare i trattati internazionali*, Napoli, 1983, pp. 99 ss.

limitatamente di supporto alle attività comunali o delegate dai Comuni. Tra le prime si annoverano la pianificazione territoriale generale, la promozione dello sviluppo economico e sociale (ambiti nei quali rientrano verosimilmente la valorizzazione dei beni e delle attività culturali, i servizi per il lavoro e la formazione, il sostegno alle attività produttive, ecc.), la mobilità e la viabilità, l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; tra le seconde, la predisposizione dei documenti di gara, di stazione unica appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive, oltreché le eventuali funzioni delegate dai Comuni alla Città (art. 1, comma 11, lett. *b*)). Ulteriori funzioni saranno conferite dallo Stato e attribuite o delegate dalle Regioni in conformità all'art. 118, commi 1 e 2, Cost.

La Città metropolitana è quindi un ente territoriale che esercita in misura prevalente funzioni proprie, da finanziare verosimilmente con nuovi tributi propri³⁵, e non funzioni meramente derivate da quelle esercitate dai Comuni. Ciononostante, dall'art. 1, comma 25, della legge 7 aprile 2014, n. 56, si ricava che l'elezione del Consiglio metropolitano avviene di norma a suffragio indiretto tra i consiglieri e i sindaci dei Comuni della Città metropolitana. Solo in via subordinata, lo statuto potrà prevedere l'elezione a suffragio universale e diretto (art. 1, comma 22). L'elettività diretta del Consiglio metropolitano non è tuttavia soltanto condizionata da una corrispondente modifica dello statuto, ma altresì dalla conclusione di due varianti procedimentali: l'articolazione del Comune capoluogo in più Comuni oppure, per le Città metropolitane con più di tre milioni di abitanti – ossia Roma, Milano e Napoli –, l'istituzione di c.d. “zone omogenee” dotate di autonomia amministrativa. Ai sensi della Carta, le condizioni di esercizio dell'autonomia, tra le quali rientra anche l'elezione a suffragio universale e diretto degli organi deliberativi degli enti territoriali, non sono tuttavia disponibili o negoziabili né dal legislatore, né da parte dei singoli enti. L'autonomia locale va infatti intesa come “garanzia istituziona-

(35) Cfr. Unione delle Province Italiane (Upi), *L'attuazione della legge n. 56/2014: il riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane e l'accordo in Conferenza unificata*, in www.upinet.it, 3 luglio 2014.

le”, alla quale i singoli Enti locali non possono liberamente rinunciare³⁶. Anche le modalità di elezione del Consiglio metropolitano non possono quindi dirsi conformi all’art. 3, par. 2, per. 1, CEAL.

Dalla prassi interpretativa del Congresso sopra illustrata si desume, infine, che l’elezione dei Consigli delle Unioni di Comuni, in quanto meri enti a struttura associativa, non deve necessariamente avvenire a suffragio universale e diretto. Né si può dire che, nel caso in cui l’Unione sia istituita *ope legis* per l’esercizio di tutte o quasi tutte le funzioni fondamentali dei Comuni, come disposto dall’art. 14, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 e, prima ancora, dall’art. 16 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, i termini della questione cambino. La Carta non vieta, infatti, le Unioni di Comuni costituite *ope legis* dallo Stato. Al contrario, l’art. 10, par. 1, alt. 2, CEAL prevede che il diritto soggettivo degli Enti locali di associarsi («*to form consortia*»), al fine di esercitare in comune funzioni fondamentali o di altra natura sia garantito «*within the framework of the law*». La legge può quindi legittimamente costringere i Comuni ad associarsi per un qualsiasi interesse pubblico³⁷. Secondo Bert Schaffarzik, il quale propone una lettura della Carta europea fondata sulla teoria tedesca del “nocciolo duro” (*Kernbereich*)³⁸, il legislatore che istituisce l’Unione *ope legis* deve comunque sempre rispettare un nucleo essenziale di diritti pubblici (*Hobetsrechte*) e di principi generali di diritto pena lo svuotamento (*Ausböhlung*) dell’autonomia locale, intesa come istituzione. Tra questi diritti pubblici e principi generali di diritto che fungono da limite implicito ed invalicabile per il legislatore (*Gegenschranke*), Schaffarzik annovera la “quota rilevante di affari pubblici” (art. 3, par. 1, CEAL),

(36) Così, ad esempio B. SCHAFFARZIK, *op. cit.*, pp. 344-349. Altri autori negano invece che la Carta offra una garanzia istituzionale dell’autonomia locale. Cfr. J. NAZAREK, *Kommunale Selbstverwaltung und Europäische Integration*, Leipzig, 2001, 32 e G.C. VON ÜNRUH, *Regionalismus in Europa – Realität und Probleme*, BayVbl, 1993, p. 11.

(37) B. SCHAFFARZIK, *op. cit.*, p. 479; T.I. SCHMIDT, *Kommunale Kooperation*, Tübingen, 2005, pp. 97-99.

(38) B. SCHAFFARZIK, *op. cit.*, 347. Così già D. THÜRER, *Schweizerische Gemeindeautonomie und die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, in F. CAGIANAUT, W. GEIGER, Y. HANGARTNER, E. HÖHN (a cura di), *Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts*, Festschrift für Otto Kaufmann zum 75. Geburtstag, Bern/Stuttgart, 1989, 230 e più di recente anche M.W. SCHNEIDER, *op. cit.*, 301-2. *Contra* vedi H. HEBERLEIN, *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, in J. IPSSEN (a cura di), *IX Bad Iburger Gespräche, Gemeinden und Kreise in einem vereinten Europa*, 1998, p. 58.

la libera organizzazione degli uffici (art. 6, par. 1, CEAL)³⁹, nonché il principio di proporzionalità, quale principio generale del diritto internazionale⁴⁰. Padula, invece, oltre alla “quota rilevante di affari pubblici” che i Comuni devono poter amministrare, richiama anche l’esercizio da parte dei Comuni di “funzioni fondamentali” (art. 4, par. 1, CEAL), delle quali essi sarebbero privati nel momento in cui fossero obbligati ad esercitarle tutte o quasi tutte in sede di Unione. A questo proposito, tuttavia, occorre rammentare che la Carta non offre garanzie avverso provvedimenti che riallochino le funzioni amministrative tra Enti locali di diverso livello o di diversa natura, ma soltanto avverso provvedimenti che determinino un accentramento delle funzioni a livello regionale o statale (art. 4, par. 4, CEAL)⁴¹. Come emerge dai lavori preparatori, infatti, la norma dell’art. 3, par. 3, per. 2 della bozza di Carta europea del 1981, la quale recitava: «*Higher level local authorities shall assume a responsibility or have a responsibility assigned to them by statute only insofar as this is made necessary by the extent of the task or if authorities at lower level cannot perform it effectively*», fu soppressa per l’opposizione di molti Stati, tra i quali il Regno Unito, a disciplinare gerarchicamente i rapporti che intercorrono tra i Comuni e gli enti intermedi subregionali⁴².

Tuttavia, come sottolineato dal rapporto esplicativo allegato alla bozza di Carta europea in riferimento agli enti associativi: «*The lack of direct democratic legitimation and of administrative transparency set limits to the proliferation and expansion of such association*»⁴³. Questa precisazione

(39) Una violazione dell’art. 6, par. 1 CEAL è stata registrata dal Congresso con riguardo ad una riforma approvata dall’Ungheria nel 2011, in base alla quale i Comuni con meno di 2000 abitanti sono stati costretti a formare Unioni di Comuni per la gestione associata di tutte le funzioni fondamentali. Cfr. Congress of Local and Regional Authorities, *Local and Regional Democracy in Hungary*, CG (25) 7, § 124.

(40) B. SCHAFFARZIK, *op. cit.*, 354-356, 468 e 482. Così anche T.I. SCHMIDT, *op. cit.*, 99. Sul principio di proporzionalità nel diritto internazionale si vedano M. NEWTON, L. MAY, *Proportionality in International Law*, Oxford, 2014; T.M. FRANCK, *Proportionality in International Law*, Law & Ethics of Human Rights, Vol. 4, Issue 2, 2010, pp. 231-242.

(41) Così anche: B. SCHAFFARZIK, *op. cit.*, pp. 349-352.

(42) *Contra*, B. WEISS, *op. cit.*, p. 120, il quale tuttavia sembra non aver preso in considerazione i lavori preparatori.

(43) CPL (16) 6- Explanatory Report to the Draft Charter (cd. *Harmegnies-Report*), Articles 9, 29 ss., reperibile al seguente indirizzo: www.coe.int/archives Cfr. anche Congress of Local

non trova riscontro nel rapporto esplicativo allegato alla versione definitiva della Carta. Ciononostante, dal momento che la disposizione della Carta cui faceva riferimento il rapporto esplicativo nella sua versione non definitiva (art. 9, par. 1; oggi art. 10, par. 1, CEAL) non è stata emendata in sede di negoziazione del trattato, sembrerebbe potersi utilizzare come argomento storico a favore di un limite implicito all'istituzione di Unioni, a maggior ragione se disposte *ope legis*. Il principio democratico rappresentativo è un principio che il legislatore non potrebbe quindi sacrificare del tutto, nemmeno quando si tratta di istituire Enti locali a prevalente struttura associativa. Si potrebbe allora sostenere che il legislatore, nell'istituire *ope legis* le Unioni, dovrebbe quantomeno garantire le minoranze politiche, oltretutto un'adeguata rappresentanza territoriale dei Comuni nel Consiglio dell'Unione. A questo proposito, in un rapporto dedicato alla struttura e alle funzioni degli enti intermedi negli Stati membri del Consiglio d'Europa, il Congresso ha specificato, proprio con riferimento all'Italia, che, in caso di elezione indiretta degli organi deliberativi di enti a struttura associativa, la legge dovrà comunque «ensure a fair representation of each constituency and of all political groups»⁴⁴.

In conclusione, la tesi di Padula sulla violazione dell'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL appare condivisibile con riferimento alle norme della legge 7 aprile 2014, n. 56 che prevedono l'elezione indiretta del Consiglio provinciale e del Consiglio metropolitano. Viceversa, dalle norme del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 e del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 non si può inferire la violazione dell'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL, dal momento che le funzioni vengono esercitate in maniera associata, in conformità all'art. 10, par. 1, alt. 2, CEAL, il quale autorizza anche l'istituzione di Unioni *ope legis*, né è ipotizzabile la violazione dell'art. 3, par. 1, e dell'art. 4, par. 1, CEAL, atteso che la Carta non offre garanzie contro trasferimenti di funzioni ad altri Enti locali.

and Regional Authorities, Recommendation No. 221 (2007), *The institutional framework of intermunicipal co-operation*, 30 May 2007, § 9.

(44) Congress of Local and Regional Authorities, *Second Tier Local Authorities – Intermediate Governance*, CG(23)13, 7 febbraio 2013. Così avviene, ad esempio, in Spagna, dove vige un meccanismo per cui tutte le circoscrizioni elettorali devono disporre di un seggio ed in nessuna di esse devono essere concentrati più dei tre quinti del numero complessivo dei deputati provinciali.

2. Il Protocollo I CEDU (ma non la CEAL) riconosce un diritto individuale all'elezione diretta azionabile in giudizio

La seconda questione da trattare è se l'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL stabilisca un diritto individuale dei cittadini interessati⁴⁵ a pretendere da uno Stato parte che gli organi deliberativi dell'ente siano eletti sulla base di un suffragio universale e diretto o se, piuttosto, l'articolo in questione rechi soltanto un c.d. "diritto istituzionale" che impegna le Alte Parti Contraenti a rispettare l'obbligo assunto nei confronti degli altri Stati di organizzare libere elezioni locali a suffragio diretto, ma che non rende il cittadino titolare di un diritto politico azionabile in giudizio. In quest'ultimo caso, occorrerà ancora verificare se i cittadini interessati possano ricorrere alla Corte EDU sulla base dell'art. 3 del Protocollo I CEDU.

Per quanto riguarda la natura del diritto di cui all'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL, si potrebbe innanzitutto sostenere che siano gli enti territoriali, nella persona del loro legale rappresentante, a poter agire in giudizio (art. 11 CEAL) per una violazione del diritto soggettivo all'autonomia locale (art. 3, par. 1, CEAL), qualora sia vietato con legge che tale diritto sia esercitato da organi deliberativi eletti sulla base di un suffragio universale e diretto. In altre parole, la norma in questione recherebbe un diritto fondamentale degli enti territoriali ad essere governati democraticamente, diritto la cui violazione determinerebbe automaticamente anche una lesione del diritto all'autonomia locale. A ciò consegue che gli enti territoriali sarebbero titolari di diritti fondamentali. A meno di non configurare quella degli enti territoriali come una sostituzione processuale dei cittadini interessati⁴⁶, questa interpretazione, di sapore ottocentesco, difficil-

(45) I cittadini interessati sono i cittadini dell'ente territoriale. Sin dal Preambolo («*Considering that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe*»), la Carta riconosce "una cittadinanza locale" (*local citizenship*), più volte menzionata nel diritto del Consiglio d'Europa. Cfr. ad es. Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states *on the participation of citizens in local public life*. La "cittadinanza locale" deve essere estesa altresì agli stranieri residenti, sulla base di quanto stabilito dall'art. 6 della convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (1992). A questo proposito si veda F. FABBRINI, *Voting Rights for Non-Citizens - The European Multilevel and the US Federal Constitutional Systems Compared*, in *European Constitutional Law Review*, 7 (2011), pp. 398 ss.

(46) Ma nell'ordinamento italiano vale, semmai, il contrario. Un'azione popolare suppletiva configurante la sostituzione processuale ex art. 81 c.p.c. è riconosciuta (anche in materia elet-

mente potrebbe dirsi compatibile con i principi sui quali si fonda l'ordinamento del Consiglio d'Europa, il quale ha sinora sempre escluso che gli enti territoriali siano titolari di diritti fondamentali nei confronti di uno Stato membro e ha ammesso soltanto che, in quanto organi dello Stato *under international law*, essi siano obbligati al loro rispetto (*duty-bearers* e non *rights-holders*)⁴⁷.

Sulla base del rapporto esplicativo allegato al I Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale (CEAL) è invece possibile interpretare la norma dell'art. 3, par. 2, per. 1, nel senso che essa reca esclusivamente un diritto c.d. istituzionale, non azionabile in giudizio dai cittadini interessati. Il Protocollo, infatti, all'art. 1, punto 4.1, stabilisce che «*each Party shall recognise by law the right of nationals of the party to participate, as voters or candidates, in the election of members of the council or assembly of the local authority in which they reside*». Il rapporto esplicativo, pur non costituendo interpretazione autentica del Protocollo, peraltro non ancora firmato, né ratificato dall'Italia, stabilisce che: «*Article 3 paragraph 2 of the Charter provides for the democratic election of local councils, but is not cast as an individual right*». Questa lettura non stride con l'interpretazione datane nel corso del tempo dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa. Sin dal 1998⁴⁸, infatti, il Congresso ha stabilito che, fra gli altri, l'art. 3, par. 2, per. 1, della Carta è direttamente applicabile negli ordinamenti interni degli Stati che l'hanno ratificata. Come suggerisce Padula, ciò non significa che le norme interne con esso in contrasto siano automaticamente disapplicabili, ma soltanto che esso reca un principio che non necessita di ulteriore attuazione nell'ordinamento interno rispetto al semplice ordine di esecuzione. Né tantomeno comporta che la norma *de qua* contenga un diritto individuale azionabile in

torale) al cittadino che si sostituisce all'ente territoriale, qualora esso resti inerte. Cfr. art. 9, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

(47) Sull'opportunità che gli enti territoriali siano riconosciuti come titolari di diritti e libertà fondamentali nel diritto UE si veda K. NAUMANN, C. SCHMITZ, *Kommunen und Grundfreiheiten - bloße Verpflichtung oder auch Berechtigung?*, NWBl, 6/2011, pp. 208-214.

(48) Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation No. 39 (1998) *on the incorporation of the European charter of local self-government into the legal systems of ratifying countries and on the legal protection of local self-government* e, ancora, Recommendation No. 314 (2011), *Reservations and declarations to the European Charter of Local Self-Government*.

giudizio. L'unica differenza tra l'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL e l'art. 1, punto 4.1, Protocollo addizionale alla Carta consiste nel fatto che quest'ultimo reca un diritto individuale all'elettorato attivo e passivo per le elezioni degli organi di governo degli enti territoriali non direttamente applicabile e al quale non è accompagnato l'elenco dei principi che le Alte Parti Contraenti devono rispettare nel dare attuazione a questo diritto. In altre parole, i principi del suffragio universale, uguale, libero, segreto e diretto si ricavano soltanto dall'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL e non dal suo Protocollo addizionale, il quale, tuttavia, si può sostenere che li presupponga⁴⁹. In conclusione, quindi, i cittadini interessati non possono difendere di fronte alle corti degli ordinamenti nazionali il proprio diritto all'elezione a suffragio universale e diretto degli organi deliberativi degli enti territoriali, così come disciplinato dall'art. 3, par. 2, per. 1, della Carta, dal momento che esso non reca un diritto individuale, ma meramente istituzionale. Tutt'al più, è ipotizzabile che, sulla base di quanto stabilito dal § 10 della Risoluzione No. 34 (1996) del Congresso, il suo Ufficio di Presidenza, su proposta della delegazione italiana o delle associazioni degli enti territoriali interessate (l'UPI, nella fattispecie), deliberi sull'invio di una missione speciale di osservatori (*fact-finding mission*), per verificare l'attuazione dell'art. 3, par. 2, per. 1, della Carta da parte della Repubblica italiana⁵⁰. Il discrimine tra diritto istituzionale e diritto individuale è, tuttavia, molto labile e suscettibile di essere superato da un'interpretazione evolutiva. Così è avvenuto, ad esempio, nel caso dell'art. 3 del I Protocollo CEDU, il quale recita: «*The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature*». Esso è stato a lungo interpretato dalla Commis-

(49) Un protocollo addizionale non può infatti contenere o emendare norme già contenute nel trattato cui si propone di essere aggiunto, ma può al massimo individuare nuovi diritti o estendere garanzie. In proposito si veda Committee of Ministers, *Interim reply to Recommendation 228 (2007) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe*, 11 febbraio 2009.

(50) Cfr. B. SCHAFFARZIK, *op. cit.*, pp. 136-137. Sul diritto a ricorrere degli Enti locali nell'ordinamento del Consiglio d'Europa si veda anche D. SCHEFOLD, *Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung durch den Europarat*, in S. BREITENMOSER *et al.* (a cura di), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Liber amicorum Luzius Wildhaber*, Baden-Baden, 2007, pp. 1068 ss.

sione e poi dalla Corte EDU come un diritto istituzionale, mentre solo più recentemente ha dato vita ad un vero e proprio diritto politico individuale⁵¹. A questo proposito, occorre verificare se gli individui interessati possano quindi far valere una lesione dell'art. 3 del I Protocollo CEDU, disposizione a partire dalla quale, anche se non esplicitamente annoverata nel testo dell'articolo, la Corte di Strasburgo ha individuato anche il principio dell'elezione a suffragio diretto⁵². La giurisprudenza della Corte sembrerebbe, tuttavia, inequivocabile nell'interpretare restrittivamente il termine "legislature". Infatti, sino ad oggi, essa ha sempre sottolineato che: «*The word "legislature" has to be interpreted in the light of the constitutional structure of the State in question. The power to make regulations and by-laws which is conferred on the local authorities in many countries is to be distinguished from legislative power, which is referred to in Article 3 of Protocol No. 1, even though legislative power may not be restricted to the national parliament alone*»⁵³. In altre parole, il diritto all'elezione a suffragio universale e diretto di cui all'art. 3 del Protocollo I CEDU è azionabile soltanto relativamente alle elezioni degli organi politici di quegli enti territoriali che, stando alla Costituzione di ciascuno Stato parte, esercitano un potere legislativo⁵⁴. Ammettere la propria giurisdizione an-

(51) Cfr. L. TRUCCO, *La democrazia elettorale tra margine di apprezzamento degli Stati e tutela dei diritti individuali*, in M. CARTABIA (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, Bologna, 2011, pp. 241-244.

(52) See: ECHR, *Mathews v. United Kingdom*, 18 February 1999, Application No. 24833/94, § 64.

(53) ECHR, *Vito Sante Santoro v. Italy*, Decision as to the Admissibility of the Application No. 36681/1997, 16 gennaio 2003; ECHR, *Cherepkov v. Russia*, Application No. 51501/99, 25 gennaio 2000; ECHR, *Salleras Llinares v. Spain*, Application No. 52226/99, 12 ottobre 2000; ECHR, *Mólka v. Poland*, Application No. 56550/00, 11 aprile 2006. Sull'applicazione dell'art. 3 Protocollo I CEDU ad organi legislativi diversi dal Parlamento nazionale si vedano, tra gli altri: *Mathieu-Mobin and Clerfayt v. Belgium*, 2 marzo 1987, Series A no. 113, 23, § 53; *X v. Austria*, Application No. 7008/75, 12 luglio 1976.

(54) Si tratta peraltro di un'interpretazione del tutto discrezionale da parte della Corte, la quale avrebbe potuto restringere la portata applicativa dell'art. 3 del Protocollo I CEDU, sottolineando che taluni Parlamenti nazionali hanno un potere di derogare alle norme emanate dagli enti substatali. Così anche S.L. ANTHONY, *Autonomy and the Council of Europe – with special reference to the application of Article 3 of the First Protocol of the European Convention on Human Rights*, in M. SUKSI (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague, 1998, p. 330 e H-M. TEN NAPEL, *The European Court of Human Rights and Political Rights: The Need for More Guidance*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 5 (2009), pp. 469-470 e 472.

che in ordine a controversie relative ad elezioni negli enti territoriali privi di potestà legislativa significherebbe probabilmente innalzare il tasso di contenzioso avanti alla Corte, oltreché aggirare l'art. 14 CEAL⁵⁵, il quale manca di prevedere un organo giurisdizionale, sul modello della Corte EDU, o paragiurisdizionale, sul modello del Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS), dotato del potere di risolvere dispute tra enti territoriali e Stati membri. Il controllo sull'attuazione dei principi elettorali della Carta è affidata, sin dai primi anni Novanta, al Congresso, il quale, attraverso il procedimento di osservazione elettorale su invito di uno Stato membro⁵⁶ e il già menzionato monitoraggio sul rispetto delle norme della Carta, ha più volte ravvisato violazioni dell'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL.

Nondimeno, occorre osservare che, attraverso una tale interpretazione, la Corte EDU ha evitato di prendere in considerazione quanto stabilito dal Codice di buona condotta in materia elettorale, adottato dalla Commissione di Venezia nell'ottobre 2002 e utilizzato in diversi casi dalla stessa Corte EDU per chiarire la portata applicativa dell'art. 3 del Protocollo I CEDU⁵⁷. Il Codice stabilisce, infatti, che: «*The following must be elected by direct suffrage: at least one chamber of the national parliament; sub-national legislative bodies; local councils*». Al riguardo, il rapporto esplicativo allegato al Codice chiarisce che: «*Here, local assemblies include all infra-national deliberative bodies*»⁵⁸. Peraltro, il fatto che esista una procedura di osservazione elettorale per le elezioni locali da parte del Congresso non

(55) Così anche B. SCHAFFARZIK, *op. cit.*, p. 119.

(56) Si veda Committee of Ministers, Statutory Resolution No. 6 (2007) *relating to the Congress of Local and Regional authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto*; Congress of Local and Regional Authorities, Resolution No. 274 (2008) *on Congress policy in observing local and regional elections* e No. 306 (2010) *on Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress*.

(57) Come sottolineato da V. BERGER, *The Code of Good Practices in Electoral Matters in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, Conference on “The European Electoral Heritage: Ten Years of Code of Good Practices in Electoral Matters”, Tirana, Albania, 2-3 luglio 2012, in www.venice.coe.int, cit. «*in the Court's case-law, the Code is quoted in some twenty cases*». Si veda *inter alia*: ECHR, *Hirst v. United Kingdom (No. 2)*, Application No. 74025/01, 6 ottobre 2005; ECHR, *Petkov and Others v. Bulgaria*, Application No. 77568/01, 11 giugno 2009; ECHR, *Republican Party of Russia v. Russia*, Application No. 12976/07, 12 aprile 2011.

(58) Venice Commission, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, CDL-AD (2002) 23 rev., in www.venice.coe.int.

esclude anche un controllo giurisdizionale, così come la procedura di osservazione elettorale svolta in sede di Assemblea Parlamentare non esclude un ricorso alla Corte di Strasburgo per violazione di diritti elettorali. La procedura di monitoraggio del Congresso sull'attuazione della Carta è invece, per ora, l'unica forma di monitoraggio ammessa nell'ordinamento del Consiglio d'Europa. Nulla esclude che ad essa se ne possa aggiungere un'altra attraverso modifiche formali alla Carta o che, come si vuole suggerire in questa sede, l'ambito di applicazione del diritto di cui all'art. 3, par. 2, per. 1, CEAL sia distinto da quello dell'art. 3 del Protocollo I CEDU: il primo reca soltanto un diritto istituzionale, mentre il secondo un vero e proprio diritto individuale, sicché l'unica protezione possibile per i cittadini interessati sarebbe data da un'interpretazione estensiva della portata applicativa dell'art. 3 del Protocollo I CEDU, ad esempio interpretando il *rule-making power* degli enti territoriali riconosciuti nelle Costituzioni degli Stati parte non come limitato alla legge formale, ma come esteso anche alla legge in senso materiale⁵⁹.

Un simile *revirement* avrebbe però implicazioni molto profonde nel diritto del Consiglio d'Europa e, più in generale, nel diritto internazionale. Dal momento che l'art. 3 del Protocollo I CEDU offre una garanzia anche contro la sospensione o l'abolizione ingiustificata dell'"organo legislativo" (art. 15 CEDU)⁶⁰, l'applicazione alle autonomie territoriali dell'art. 3 del Protocollo I CEDU potrebbe avere come conseguenza ulteriore il riconoscimento ai loro organi deliberativi di un limitato diritto alla loro non sospensione o alla loro non-soppressione, il che inciderebbe grandemente sul "margine di apprezzamento" dello Stato in ordine all'organizzazione delle proprie articolazioni interne.

(59) Così, di recente, anche J.G. ROCA, *From States' International Commitment to Organise Free Elections to the Citizens' Right to Vote and Stand for Election (Art. 3 P1 ECHR)*, in J.G. ROCA and P. SANTOLAYA (ed.), *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention on Human Rights*, Leiden, 2012, 590-591, il quale, tuttavia, sovrappone e non distingue le garanzie di cui all'art. 3, comma 2, per. 1, della Carta e di cui all'art. 3 del Protocollo I CEDU. Si noti, peraltro, come ha fatto J.B. AUBY, *Mega-Cities, Globalisation and the Law of the Future*, in FICHL Publication Series No. 11 (2011), 210, che gli enti territoriali, spesso, *possess some regulatory - even legislative - competences, and therefore take decisions particularly sensitive in terms of democracy and respect of the rule of law*.

(60) Così anche: S.L. ANTHONY, *op. cit.*, pp. 336-337.

La incidencia de la reforma local española en el ámbito sanitario: competencias y organización. En especial, los consorcios sanitarios¹

Tomàs Font i Llovet

Abstract

Il saggio si occupa delle trasformazioni impresse agli Enti locali in Spagna a seguito della legge 27/2013, di razionalizzazione e sostenibilità dell'amministrazione locale (LRSAL). Da una parte, si affrontano i problemi di costituzionalità della legge, sia per eventuale eccesso di competenza dello Stato, sia per la eventuale lesione della garanzia costituzionale dell'autonomia locale. Dall'altra parte, si studiano i problemi inerenti al destino delle funzioni originariamente affidate ai Comuni, specialmente in materia di tutela della salute, che vanno trasferite alle Comunità Autonome. Infine, ci si occupa delle nuove norme in materia di ordinamento degli enti consorziali, che incidono decisamente sui consorzi sanitari, i quali hanno spesso garantito una gestione efficace e coordinata del servizio sanitario.

Introducción

En el conjunto de la organización territorial del Estado en sus tres niveles, Estado CCAA y gobierno local, la organización y prestación del servicio de salud ha sido hasta ahora de ámbito decididamente autonómico. Como sabemos, al Estado le corresponden las bases y la coordinación, y a los gobiernos local es algunas funciones, o bien, de integración de sus servicios en las redes autonómicas, o bien complementarias o subsidiarias de las actuaciones autonómicas.

La crisis económica está incidiendo en todos los niveles: me limito a señalar, a nivel estatal, el R.D-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema nacional de salud y

(1) Ponencia plenaria presentada en el XXIII Congreso de Derecho y Salud, Barcelona, 5 de junio de 2014.

mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, norma de gran calado sobre la propia concepción del sistema y que desde su publicación habrá sido objeto de amplias discusiones. Baste ahora recordar el profundo efecto centralizador que deriva de la implicación del INSS en el sistema. Junto a ello, por otro lado, tenemos ahora sobre el tablero la reforma local operada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL)².

1. La reforma local. Presentación general y claves de interpretación

El origen de la reforma local se encuentra en la pinza que se produce entre crisis económica y Unión Europea. En efecto, la racionalización se diseña con las tijeras, y racionalizar se concibe como sinónimo de simplificar, reducir o eliminar. La preocupación no es tanto mejorar como ahorrar. Sirva de ejemplo el “Programa Nacional de Reformas del Reino de España del año 2013”, aprobado por el Gobierno español, donde se sostiene que esta iniciativa legislativa «supondrá un ahorro estimado de 8.000 millones de euros entre los años 2014 a 2015». Eso sí, sin mayor justificación de dicha afirmación.

A la crisis económica debe sumarse, como detonante de la reforma local, una indisimulada presión de la Unión Europea. En Italia, la famosa carta del Banco Central Europeo, enviada por Trichet y Draghi al entonces presidente del gobierno Berlusconi (agosto 2011), establece las grandes reformas a realizar como suprimir escalones territoriales, por ejemplo, las provincias. En España la “carta” lleva a la reforma expeditiva del art. 135 de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011, que en su nueva redacción recoge el principio de estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas, desarrollado luego por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Cabe tener en cuenta la Comunicación de la Comisión Europea, de 28 de noviembre de 2012, titulada “Estudio Prospectivo Anual sobre el Cre-

(2) Con carácter general, sobre el significado y problemática de esta importante Ley de reforma local, vid. por todos, T. FONT y A. GALÁN: *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?*, en *Anuario del Gobierno Local 2013*, Instituto de Derecho Público-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

cimiento 2013". Una de las prioridades señaladas por el documento es la "modernización de las administraciones públicas". Para conseguir este objetivo, el Gobierno español, a través del "Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2013", estableció una serie de ejes. Abre esa enumeración la "racionalización y eliminación de duplicidades", cuyo primer contenido era, precisamente, la "aprobación de una ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local". La Unión Europea respondió mediante la "Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas 2013 y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016", de 29 de mayo de 2013. En este texto se recomienda que España tome medidas en el período temporal indicado a los efectos de conseguir, entre otros objetivos, «aprobar, con arreglo al calendario presentado, la reforma de la administración local y elaborar en octubre de 2013 a más tardar un plan de aumento de la eficiencia de toda la administración pública».

Otros muchos países situados en el sur de Europa han asumido un calendario reformista análogo: Grecia, con el plan Kalikates de fusión de municipios; Italia, con la nueva Ley de abril 2014, que implica la reforma drástica de las Provincias (debilitándolas) y de las áreas metropolitanas (fortaleciéndolas); Francia, con la ley de enero 2014, que significa el refuerzo de la cooperación intermunicipal y de las áreas metropolitanas. Por primera vez, en Francia e Italia se prevé la supresión de un escalón territorial, al refundir en algunos casos la Provincia con el área metropolitana. Además, más recientemente, el nuevo primer ministro francés Manuel Valls y luego el presidente Hollande han anunciado una gran reforma territorial y la supresión de los consejos generales de departamento, así como pasar de 22 Regiones a 14, atribuyéndoles algunas competencias en materia de sanidad.

A pesar de esta dinámica profundamente reformadora del escalón local, el nivel de endeudamiento del sector público local ha bajado del 6,1% en 2009 a 4,1% en 2014, por lo que es difícil atribuirle los problemas reales del déficit público y del endeudamiento.

2. Los objetivos de la LRSAL: ¿una posible mutación constitucional?

En este contexto, según afirma la Exposición de Motivos de la LRSAL, la reforma persigue varios objetivos básicos:

- «clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”;
- reforzar el papel de las Diputaciones (como objetivo, no como medio): coordinación de los servicios mínimos de los municipios de menos de 20.000 habitantes;
- racionalizar la estructura organizativa de la Administración local, incluida la instrumental, de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera;
- garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso que refuerza el papel de la función interventora;
- y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas».

A ello se ha añadido, en la versión definitivamente aprobada: fomentar la fusión voluntaria de municipios.

Es cierto que la reforma obedece en una gran parte a las exigencias coyunturales, de modo que no aborda una reforma general – una nueva Ley de Administración local – sino una serie de medidas parciales que permitan satisfacer dichas necesidades.

Pero en el fondo se produce un gran cambio que se resume en que el modelo de gobierno local no puede basarse ya únicamente sobre el pilar del reconocimiento y garantía de la autonomía local³. Este dato constitucional debe ahora convivir con otro de igual rango: las exigencias derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos expresamente en el art. 135 de la Constitución. Autonomía local y eficiencia económica deben convivir sin excluirse, pero también sin ignorarse. Piénsese, por ejemplo, en la relación entre suficiencia financiera y autonomía. En nuestro tradicional modo de entender esta relación, definíamos la primera en función de la segunda: deben asegurarse los recursos económicos que sean necesarios para un adecuado ejercicio de aquellas competencias que se atribuyan al ente para garantizarle su autonomía. Ahora, tras la reforma, *el*

(3) T. FONT y A. GALÁN, *La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?*, en *Anuario del Gobierno Local 2013*, Instituto de Derecho Público-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

orden parece invertirse: la suficiencia de recursos aparece en la nueva legislación como un límite para la atribución de competencias o, más en general, para las posibilidades de actuación del ente local.

En definitiva, el legislador local de 1985, influido por la aprobación de la Constitución y con la vista puesta en la Carta Europea de la Autonomía Local, tenía como principal preocupación garantizar la autonomía local, mientras que lo que motiva al legislador de 2013 es asegurar la sujeción de los gobiernos locales a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

A la vista de ello, parece mutar la función que se reconoce al legislador básico estatal respecto a la autonomía local. Como es bien sabido, el Tribunal Constitucional ha vinculado la competencia estatal sobre régimen local vía art. 149.1.18 de la Constitución con una pretendida función constitucional de garantía de la autonomía local. De este modo, y resumiendo, el contenido de las bases estatales sobre régimen local se identificaba con el contenido constitucionalmente garantizado de dicha autonomía.

Pero ahora, las bases estatales contenidas en la LRSAL no tienen como función garantizar, sino, antes al contrario, limitar la autonomía local. De lo que resulta una ruptura conceptual, por obra del propio legislador estatal, entre bases y garantía de la autonomía. En otras palabras, cambia el contenido de las bases estatales porque ha cambiado el contenido constitucionalmente garantizado de autonomía local. Es una suerte de mutación constitucional producida, sin reforma formal de los preceptos correspondientes, por obra de la introducción de unos nuevos principios (estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: art. 135 de la Constitución) que fuerzan a una nueva y distinta interpretación del contenido y alcance del reconocimiento y garantía constitucionales de la autonomía local.

En definitiva, se ha introducido un nuevo canon de constitucionalidad: lo ha dicho el propio TC, en su STC 157/2011, de 18 de octubre, y lo ha recordado el CdE en su dictamen 338/2014, de 26 de mayo

3. Las competencias locales. Incidencia en la materia de salud

Con la excusa de clarificar el sistema de las competencias locales, la LRSAL altera profundamente el régimen de las competencias locales, a través de las siguientes determinaciones, que sintetizo de forma telegráfica:

- Desactivación de la cláusula de competencia general del art. 25.1 LBRL. Ahora ya no se prevé que los municipios puedan prestar “toda clase” de actividades ni “cuantos servicios” contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal y, además, sólo pueden prestar actividades y servicios siempre que sea en los términos del propio precepto.
- Supresión en el art. 25.2 LBRL de algunas materias sobre las que debían atribuirse competencias propias, entre ellas, participación en la gestión de la atención primaria de la salud (también, defensa de consumidores y usuarios, participación en la programación de la enseñanza, etc. El Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 22 de mayo, da por buena la operación: «La reducción del actual haz de competencias no determina per se una reducción de la autonomía local de tal intensidad que pueda implicar una vulneración de la garantía institucional». En realidad no es el 25.2 el que suprime las competencias, sino la Disposición Transitoria 1ª, como veremos.
- Supresión de la cláusula de competencias complementarias (art. 28), a las de otras administraciones, entre ellas: la sanidad.
- Delimitación de las competencias delegadas (art. 27).
- Sujeción de las competencias «distintas de las propias y de las delegadas» a fuertes restricciones (art. 7.4): informes previos y vinculantes sobre la inexistencia de duplicidades y sobre la sostenibilidad financiera. Aspecto muy criticado por la doctrina, pero que según el Consejo de Estado «no suponen un control de oportunidad sino de legalidad» constitucionalmente admisible.
- Supresión del servicio mínimo obligatorio de control de alimentos y bebidas en todos los municipios, y de matadero en los de más de 20.000 habts (art. 26).
- Disposición Transitoria 1ª: las CCAA han de asumir de manera progresiva la titularidad, la prestación y la financiación de las competencias que los municipios ejercían como propias en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud, como, por ejemplo, los consultorios locales. Por ejemplo, en Cataluña existen 463, aunque en su gran mayoría financiados por la Generalidad de Cataluña:
 - Con independencia de que lo prestaran los municipios o las diputaciones o cualquier otra entidad local: comarcas, mancomunidades, consorcios locales;

- y ello en un plazo de 5 años a razón del 20% cada año, desde que así se establezca en las leyes de financiación de las CCAA y en la LHL. A estos efectos, las CCAA deberán aprobar un Plan de evaluación y reestructuración del servicio para sanearlo financieramente, y en ningún caso, supondrá un incremento de gasto;
 - la transferencia se produce sin perjuicio de que las CCAA puedan devolver la competencia a los ayuntamientos a título de delegación, con la financiación correspondiente;
 - en fin, si no se lleva a cabo el proceso, continúan prestando el servicio los entes locales, con cargo a la Comunidad Autónoma, y si ésta no transfiere los recursos, el Estado se los retendrá a la CA de sus transferencias.
- Además, la Disposición Transitoria 2ª incide análogamente sobre los servicios sociales, que colateralmente afectan a la salud (por no mencionar, por lo demás, las disposiciones que afectan a la educación).
 - La Disposición Transitoria 3ª, sobre inspección y control sanitario sobre mataderos, industrias alimentarias y bebidas, que se han suprimido como servicios obligatorios, dispone que las CCAA asumen la prestación el 30.6.2014.
 - En muchos casos ya se realizaba así: por ej. Cataluña: mediante convenios de encomienda de gestión entre el ayuntamiento y la Agencia de Salud Pública de la Generalidad.
 - Ahora, estos convenios deberán incluir una cláusula de garantía de cumplimiento en los términos del art. 57 bis: el Estado puede aplicar retenciones en las transferencias a las CCAA.

4. Algunos problemas de constitucionalidad

Todas estas medidas, que centralizan los aspectos locales de la sanidad en las CCAA, plantean dos cuestiones relevantes.

Por un lado, cabe preguntarse si el listado de las materias del art. 25.2 LBRL es un listado cerrado, o pueden el Estado y las CCAA, por ley sectorial, atribuir competencias propias en materias no enumeradas en el 25.2 LBRL? ¿Pueden las leyes sectoriales de la CCAA, esto es, la legislación sanitaria, reconocer competencias a los municipios en materia de salud (el 25.2 LBRL sólo se prevé como materia propia “protección de la salubridad pública”)? Téngase en cuenta, por ejemplo, que en la ac-

tualidad tanto la legislación autonómica de régimen local, como la sectorial de sanidad, reconocen directamente estas competencias a los entes locales. Así, en Cataluña, el art. 68 de la Ley de Ordenación Sanitaria, o el art. 52 de la Ley 18/2009 de Salud Pública.

Por otro lado, ¿puede el Estado disponer, mediante las Disposiciones transitorias, un traslado directo de las competencias municipales en materia de salud hacia las CCAA cuando se trata de materia de competencia autonómica?

4.1 ¿Pueden las leyes sectoriales de las CCAA, esto es, la legislación sanitaria, reconocer competencias a los municipios en materia de salud?

Al respecto hay que decir que la redacción del art. 25.2 LBRL ha variado durante la tramitación parlamentaria de la LRSAL, y la doctrina ha sido muy crítica con los primeros planteamientos que al final se han visto confirmados.

El Consejo de Estado ha sostenido que «con la nueva redacción pretende evitarse que las leyes sectoriales del Estado o de las CCAA atribuyan competencias a los municipios al margen del mecanismo de la delegación, en materias distintas de las enumeradas por el art. 25.2, tal y como venía sucediendo antes de la aprobación de la LRSAL». Y subraya que es significativa la supresión en el Senado el apartado 6 del art. 25 ha sido introducido durante la tramitación parlamentaria, modificando el anterior en el que se habilitaba a las CCAA para atribuir competencias en materias distintas de las enumeradas en el 25.2.

Ahora bien, esta posición es contradictoria con la jurisprudencia constitucional, entre otras, la contenida en las SsTC 214/1989, 159/2001, 31/2010. Según ellas, el objetivo del 25.2 es garantizar un mínimo funcional a los municipios en las materias de interés local, como garantía básica frente a las leyes autonómicas: establecer un estándar mínimo de materias propias y definidoras de la autonomía municipal en toda España. En síntesis, hasta ahora se sostenía que el Estado tiene competencia para garantizar la autonomía local, no para limitarla, y que todo lo que exceda de la función de garantizar la autonomía local excede igualmente de la competencia del Estado. Posición ésta que se mantiene en la STC de 25 de abril de 2013. En definitiva, de sostener lo contrario, habrá que admitir la mutación constitucional ya aludida.

Además, hay Estatutos de Autonomía, como el de Cataluña o el de Andalucía, que han incluido un listado propio de materias o de competencias locales, así como la competencia autonómica en la determinación de las competencias locales (p. ej., art. 160, 1b), EAC).

4.2 ¿Tiene el Estado competencias para disponer el traslado directo de competencias municipales hacia las CCAA?

Según la jurisprudencia constitucional hasta ahora conocida, el art. 149.1.18 CE le permite al legislador estatal exigir a las CCAA que atribuyan un mínimo competencias a los municipios, por relación con los arts. 137 y 140 CE, pero no al revés.

Por su parte, el art. 149.1.16 CE, que reconoce la competencia estatal sobre las bases y coordinación general de la sanidad, ha sido interpretado, por ejemplo en la STC 98/2004, en el sentido de que el núcleo de esta competencia es la homogeneidad en las prestaciones sanitarias en toda España. Ello explica que el art. 50 de la LGS de 1985 reconozca a cada CA la plena competencia para la organización territorial de los servicios sanitarios. En consecuencia, la competencia básica del Estado no permite eliminar competencias municipales que habían sido atribuidas por la legislación de las CCAA.

A este respecto, el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña 8/2014 señala que existe una relación directa entre la supresión de competencias propias de los municipios y la asunción de éstas por las CCAA – p. ej: en materia sanitaria – y ello confirma que se está ante una concepción de la legislación básica no de mínimos sino fijadora de un máximo competencial. Por esta razón, al no dejar margen a la generalidad para que las pueda ampliar, los preceptos de la LRSAL vulneran el artículo 160.1b EAC y no encuentran amparo en el art. 149.1.18 CE., y también vulneran los artículos relativos a las competencias en materia de salud y a la garantía de las competencias municipales.

En consecuencia, con independencia del conflicto en defensa de la autonomía local ya planteado por 2.393 municipios, que reúnen casi 17 millones de habitantes, se han interpuesto diversos recursos de inconstitucionalidad por parte de algunas CCAA por motivos competenciales.

4.3 *La reacción autonómica*

Además, muchas CCAA han reaccionado también por medio de diversos instrumentos normativos dirigidos a aclarar y, en su caso, desactivar algunos efectos de la LRSAL sobre las competencias municipales (en parte, un suerte de rebeldía autonómica, como ha sucedido con el R.D. Ley sanitario 16/2012, ya citado). Así encontramos Decretos-Leyes en Castilla y León, Andalucía, Cataluña, Murcia, una Ley urgente en Galicia, otra Ley en La Rioja, diversas Circulares en País Vasco y Aragón, una Nota informativa (de 33 págs.) en Cataluña, e incluso instrucciones de diversos ayuntamientos, como Barcelona o Sevilla, etc.

A parte de los comentarios que ello merece por la incidencia en el sistema de fuentes del derecho en el actual estado autonómico, se observa que algunos interpretan expresamente el art. 25.2 LBRL en sentido contrario al Consejo de Estado – p. ej., Aragón – pero no han interpuesto recurso de inconstitucionalidad.

En general, en estas normas se establece que las competencias en materia de participación en gestión de la atención primaria de la salud se siguen ejerciendo por los municipios como competencias propias, en tanto no sean asumidas por la CA correspondiente.

Así, puede verse, en Galicia, la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, cuya disposición adicional quinta contiene disposiciones específicas sobre las competencias relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud:

- «1. En desarrollo de las previsiones de la disposición transitoria primera de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo de cooperación entre la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias (Fegamp), por el que se establece el contenido del Pacto local que regirá en la Comunidad Autónoma de Galicia, firmado el 20 de enero de 2006, la Comunidad Autónoma asumirá de forma progresiva, comenzando en todo caso en el año 2014, en un veinte por cien anual, la gestión de los servicios asociados a la gestión de la atención primaria de la salud».
- «2. A estos efectos, la asunción de la gestión de los servicios se lleva-

rá a cabo mediante la cesión gratuita al Servicio Gallego de Salud de la titularidad de los edificios y terrenos de los centros de salud y la subrogación del organismo autónomo en los correspondientes contratos de servicios y suministros contratados por los municipios para dichos centros».

- «3. Una comisión mixta paritaria entre la Consellería de Sanidad y la Fegamp determinará los centros de salud en que se operará la cesión y subrogación progresiva en cada ejercicio mediante convenios con cada municipio y los requisitos para la asunción de la gestión».
- «Los bienes cedidos se integrarán en el patrimonio del Sergas y quedarán afectados al servicio público de salud. En el caso de supresión del servicio, tales bienes revertirán sobre el municipio».

En otros casos, – p. ej. Castilla y León –, se establece que las competencias en materia de salud que la legislación de salud de la CCAA ha atribuido a los municipios, seguirán ejerciéndolas éstos en calidad de propias, mientras no sean efectivamente asumidas por la CA «esto es, régimen del art. 7.2 LBRL, y no del 7.4, y por tanto sin necesidad de informes vinculantes – por ejemplo, construcción, conservación y mantenimiento de consultorios locales: aunque en municipios de menos de 5.000 habitantes, será bajo la coordinación de la diputación provincial (art. 36.1, i)». Y en el mismo sentido, todas las competencias asignadas a los municipios en Cataluña por el art. 68 de la LOSC 15/1990, o por el art. 52 de la Ley 18/2009, de salud pública.

En general, los citados instrumentos normativos y circulares establecen la innecesaridad de los informes vinculantes para las competencias distintas de las propias y de las delegadas, si ya se venían ejerciendo antes de la entrada en vigor de la LRSAL. Como digo, se intuye una acierta insumisión autonómica, e incluso local, frente a la LRSAL.

5. La organización administrativa: en especial, los consorcios

No hace falta destacar la importancia de la organización administrativa en un servicio prestacional como el de la salud. Tanto la Ley General de Sanidad, como la Ley 15/1997, de nuevas formas de gestión en el SNS, así como las Leyes autonómicas, son leyes con destacadísimas orientaciones directamente organizativas.

La dinámica de racionalización y redimensionamiento de las estructu-

ras organizativas que inspira la LRSAL⁴ se hace visible ya en el Acuerdo entre Gobierno y Entidades Locales de enero de 2012 de reordenación y racionalización del sector público instrumental local y de control, eficiencia y reducción del gasto público gestionado por el mismo.

Como digo, los entes instrumentales y en particular consorcios son uno de los objetivos de la Ley, en la idea de simplificar y racionalizar, en la línea del Informe CORA. El Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre los consorcios de ámbito local⁵ ofrece datos globales de gran interés, y un análisis del régimen jurídico, sus déficits, etc. Y en él se contabilizan más de 1.000 consorcios de ámbito local en España. De ellos nos interesan especialmente los Consorcios sanitarios, previstos primero por la Ley de Ordenación Sanitaria de Cataluña de 1990, luego por la citada Ley 15/1997, genéricamente, y por el RD 29/2000, de 14 de enero, *expressis verbis*⁶. Sólo en Cataluña existen 13, con participación mayoritaria de la Generalidad, aunque los hay de composición estrictamente local. Como es sabido, la figura del consorcio como entidad mixta de cooperación y colaboración en la prestación de servicios públicos ha sido la solución para superar discusiones competenciales (p. ej., los consorcios legales Carta Municipal Barcelona) y encontrar soluciones *ad hoc* a plasmar en sus estatutos. Ahora la LRSAL introduce importantes novedades en su régimen jurídico.

5.1 Principales novedades de la LRSAL

A) En primer lugar, el nuevo art. 57 LBRL establece el carácter subsidiario del consorcio como fórmula de cooperación. Dice así:

(4) Sobre las distintas medidas adoptadas al respecto, vid. E. MONTROYA MARTÍN, *Medidas de re-dimensionamiento en el sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, en *Revista general de derecho administrativo*, 36, 2014.

(5) Tribunal de Cuentas: *Informe de fiscalización sobre los consorcios de ámbito local* (Informe núm. 1.106, 23 diciembre de 2013).

(6) Sobre las primeras experiencias de los consorcios sanitarios en Cataluña, vid. J.L. LAFARGA I TRAYER, *El Consorcio: un instrumento al servicio del consenso en la gestión de los servicios sanitarios. La experiencia de Cataluña, Derecho y Salud*, julio-diciembre 1994. Más en general sobre las diversas formas de gestión del servicio sanitario, vid. M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, *Las formas de gestión indirecta y los consorcios en el ámbito sanitario*, en AA.VV., *Formas de gestión de la sanidad pública en España*, La Ley, 2006.

- «2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».
- «3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos».

B) Se regula un nuevo régimen jurídico general de los consorcios. La Disposición Final 2ª LRSAL añade una nueva Disposición Adicional 20ª de la Ley 30/92 LRJPAC que incorpora a la norma básica una regulación *ex novo*. Este régimen jurídico de los consorcios es en realidad una regulación de la adscripción de los consorcios, en concreto a una de las entidades participantes. Y atención, porque en estos momentos está en tramitación el proyecto de ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa (BOCG, Congreso, 7 febrero 2015), cuyos arts. 12 a 15 regulan el derecho de separación de los miembros de un consorcio: causas, procedimiento, efectos, liquidación del consorcio, plazo de adaptación de estatutos, etc.: además, la Exposición de motivos de este proyecto anuncia que en la futura Ley de RJAP se incluirá un régimen integral – “creación, adscripción, funcionamiento y disolución” – y básico, que derogaría esta regulación y la de la LRSAL).

La nueva disposición adicional 20ª LRJPAC dice así:

- «1. Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito, así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en los siguientes apartados».
- «2. De acuerdo con los siguientes criterios de prioridad, referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, el consorcio quedará adscrito, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo, a la Administración pública que:
 - a) Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno.

- b)* Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos.
 - c)* Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo.
 - d)* Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial.
 - e)* Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.
 - f)* Financie en más de un cincuenta por cien o, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año.
 - g)* Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial.
 - h)* Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio».
- «3. En el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro, en todo caso el consorcio estará adscrito a la Administración pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior».
 - «4. Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio. Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción».
 - «5. El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes; su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquella».

5.2 El problema de la adscripción de los consorcios y sus consecuencias

La adscripción de los consorcios a una u otra entidad participante es una novedad, – aunque la legislación de estabilidad presupuestaria ya había adelantado criterios generales – ya que siempre se había aceptado que eran una Administración distinta y separada de las consorciadas, independiente de ellas. Ahora habrá de consolidar sus cuentas con una de ellas. Pero este efecto, además, puede ser rotatorio anual, por ejemplo –, según exista variación en la financiación.

Los criterios establecidos son un intento de establecer una norma básica ante las contradicciones entre legislación estatal y local y las de las distintas CCAA que en unos casos van hacia la utilización de criterios “orgánicos” y en otros casos criterios “financieros”⁷. La doctrina se había inclinado por el criterio del “control efectivo” desde ambos puntos de vista, orgánico y financiero, y en definitiva, la capacidad de control por la mayoría de votos en los órganos de gobierno o por las facultades para nombrar y destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno⁸.

El RD 1463/2007, de desarrollo de la Ley general de estabilidad presupuestaria, ya había propiciado la aplicación de algunos de estos criterios y, ahora, con la LRSAL los criterios prioritarios son los del control efectivo. En realidad son los criterios SEC (Reglamento europeo 549/2013) que está aplicando la IGAE para efectuar la sectorización a efectos de contabilidad nacional, aunque esto está provocando algunas disfunciones importantes: p. ej., que se asignen a la Administración local los consorcios urbanísticos participados por un ente local e INCASOL, constituidos al amparo del Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, y que según sus Estatutos son de naturaleza “autonómicos”. Y está calificando de autonómicos los consorcios sanitarios, incluso en casos en que la posición local, en su conjunto, puede ser prevalente.

(7) Vid., entre otros, F. TOSCANO GIL, *La nueva regulación del consorcio local en la Ley de Autonomía Local de Andalucía*, *REALA*, 313-314, 2010.

(8) Por todos, vid. A.J. FERREIRA FERNÁNDEZ, *Los consorcios del sector público autonómico. Un instrumento para la gestión conjunta de los servicios públicos*, *Direito*, monográfico *Estudios sobre la modernización administrativa*, 2011.

En caso de igualdad de posición de los miembros, de equilibrio en el control, habría que ir a la aplicación del criterio h): «tener un mayor número de habitantes o extensión territorial, dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio». En el caso de consorcios sanitarios, por tratarse de un servicio a las personas, el criterio sería el de la población. Ello puede dejar insatisfechos a los ayuntamientos miembros exclusivos de un consorcio sanitario local, que han querido precisamente buscar un equilibrio entre ellos.

¿Qué sucede cuando un consorcio mixto autonómico local incluye varios entes locales? Individualmente considerados, cada uno puede tener una posición minoritaria respecto de la CA, pero sumados los entes locales pueden ser mayoritarios. En este caso, ¿computarían juntos los entes locales? ¿Cabría aplicar el concepto de “poder de decisión conjunto” de la legislación presupuestaria?

La primera consecuencia de la adscripción del consorcio a una determinada administración afecta a la integración de la contabilidad pública y a la auditoría a realizar por la administración de adscripción. Pero ello va efectuarse sin reformar la LRHL, por lo que será difícil incorporar la contabilidad de consorcios con actividad económica.

En cuanto al personal, se establece que los consorcios no podrán tener personal propio, sino que deberá pertenecer exclusivamente a las administraciones consorciadas. Aunque figura la excepción (Disposición Adicional 13) para los consorcios constituidos para la prestación de servicios mínimos obligatorios antes del 1 de enero de 2014. Este no es el caso, sin embargo, de los consorcios sanitarios, que se verán inmersos en la compleja problemática sobre el personal de los consorcios:

- El régimen jurídico del personal será el de la Administración de adscripción.
- La retribución del personal al servicio del consorcio no podrá superar lo establecido para los puestos de trabajo equivalentes de la Administración de adscripción.
- Saltan algunas dudas. Por ejemplo, ¿habrá un único convenio para ambos tipos de personal?
- Aplicación del régimen de traspaso de funcionarios, situaciones administrativas, etc.; y sucesión o subrogación del personal laboral.

En todo caso, alguna doctrina ha criticado la solución de la adscripción única, ya que puede ser disfuncional, porque existen consorcios verdaderamente mixtos, “apátridas” o “huérfanos”, que no pertenecen al sector estatal, autonómico o local en exclusiva, sino que precisamente persiguen su equidistancia. Así, se sugiere que hubiera bastado establecer normas sustantivas básicas sobre el régimen jurídico, en lugar de la adscripción, que tienen consecuencias organizativas añadidas. Se sugiere, también, que puede afectar a la autonomía local, en su faceta del derecho de los municipios a asociarse libremente – art. 10 CEAL – y que no quieren “pertenecer” forzosamente, válgalta expresión, a la Administración autonómica.

Por su parte, hay supuestos especiales. Así, el Consorcio Sanitario de Barcelona, consorcio legal que agrupa a la Generalitat de Cataluña y al Ayuntamiento de Barcelona, y que fue creado por la Ley de la Carta Municipal, fruto de un delicado equilibrio precisamente para que nadie perdiera la competencia. En su control efectivo, es de mayoría autonómica. ¿Deberá adscribirse a la Generalitat con todas las consecuencias vistas? Lo cierto es que la propia LRSAL contiene una Disposición Adicional 5ª que establece que la ley es aplicable a los municipios de Madrid y Barcelona, sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica, aunque con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En cualquier caso, habrá que procederse a la adaptación de los estatutos. Según la Disposición Transitoria 6ª LRSAL, se otorga el plazo de un año para adaptar los Estatutos. Pero si no lo hacen, no se establecen especiales consecuencias jurídicas, a diferencia de lo que se establece para las mancomunidades, que si no se adaptan, se inicia el procedimiento de extinción. Además, los efectos de la adaptación pueden demorarse un año más.

Como excepción a lo anterior, la Disposición Adicional decimocuarta de la LRSAL excluye de la aplicación de la DA 20ª LRJPAC y, por lo tanto, de la adscripción a uno de los entes públicos consorciados y del régimen de personal a determinados consorcios, concretamente, aquellos cuyos entes públicos consorciados son al menos entidades locales y que, además, cuentan también con entidades privadas (que hay que entender que son sin ánimo de lucro, conforme exige el artículo 87.1

LBRL). A partir de este presupuesto, se exige el cumplimiento de otras condiciones acumulativas:

- Que el consorcio no tenga la condición de Administración pública a los efectos del Sistema Europeo de Cuentas, SEC: el Reglamento excluye del concepto de Administración Pública a las entidades que presten servicios o que realicen actividad de mercado. Tal vez se podría plantear el caso de consorcios sanitarios que también presten servicios sanitarios privados en régimen de mercado en más del 50%.
- Que no esté incurso en pérdidas durante dos ejercicios consecutivos.
- Que no reciba ni haya recibido subvenciones de las Administraciones Públicas en los cinco ejercicios anteriores al de entrada en vigor de la LRSAL, el 31 de diciembre de 2013, con independencia de las cuotas o aportaciones de los entes consorciados.

Estos consorcios se regirán por sus Estatutos y además, claro está, por lo que establece el artículo 87 LBRL y su desarrollo, y la normativa autonómica (por ej., en Cataluña por los artículos correspondientes del TRLMC y del ROAS).

Esta excepción de la DA 14^a LRSAL es relevante porque, al establecer una excepción con respecto a los consorcios que pueden ser integrados únicamente por entidades locales, viene precisamente a confirmar que la nueva DA 20^a LRJPAC aplica no sólo a los consorcios en los que participa la Administración General del Estado y/o las Administraciones de las Comunidades Autónomas, sino también a los consorcios estrictamente locales.

5.3 Otras medidas que afectan a los consorcios

La LRSAL contiene otras medidas de racionalización o redimensionamiento del sector público local en cuyo detalle no cabe ya entrar ahora. Esencialmente, la Disposición Adicional 9^a de la LBRL (no de la LRSAL) introducida en virtud del art. 36 LRSAL pasa a:

- Impedir la participación o constitución de entidades instrumentales por las Entidades Locales cuando éstas estén sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste.
- En cuanto a las existentes que se encuentren en situación deficitaria se les exige su saneamiento, y, si éste no se produce, se deberá proceder a su disolución. Aquí entran todo tipo de fórmulas: entes, sociedades, fundaciones, consorcios.

- Se prohíbe, en todo caso, la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir unidades controladas por otras, que, a su vez, lo estén por las Entidades Locales.
- Las entidades de segundo nivel ya existentes, que sean deficitarias, o suben de nivel, y se adscriben directamente al ente local, o se pasa a su disolución. Y hay que entender, que al subir de nivel, por ser deficitarias, se sujetan a un plan de saneamiento que puede llevar si es el caso a su disolución.
- En todo caso: en el supuesto de disolución de consorcios, se plantearán los problemas del personal, su integración en el ayuntamiento matriz, etc.
- Por otra parte, a los consorcios les pueden afectar otras medidas estructurales en materia de personal previstas en la LRSAL con carácter general⁹.
- La masa salarial del personal laboral del sector público local deberá incluir necesariamente al personal del consorcio, con las consecuencias que ello puede tener para el ayuntamiento.
- El personal eventual planteará diversas cuestiones en relación con los consorcios, desde la posible no afectación de la prohibición misma de disponer de él (art. 104 bis, 3), hasta la discutible posibilidad de que el personal directivo fuera eventual, pasando por la adscripción funcional de personal laboral al consorcio (104 bis, 4). En todo caso, el Reglamento orgánico municipal debería prever algunas de estas cuestiones.
- Las funciones de secretaria e intervención tal vez dejarían de estar reservadas a funcionarios con habilitación nacional, si se considera que los consorcios dejan de ser “entidades locales” para ser meramente entes instrumentales.

En fin, los consorcios sanitarios pueden verse afectados en su caso por la Disposición Adicional 12 LBRL (modificada por art. 37 LRSAL) que establece limitaciones a las retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y el número máximo de los órganos de gobierno.

(9) Un comentario general sobre la incidencia, directa e indirecta, de la LRSAL sobre los consorcios, en R. JIMÉNEZ ASENSIO, *¿“Réquiem” por los consorcios? Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los Consorcios tras la LRSAL*, Blog personal.

6. Conclusión

La reforma local es la ocasión para ir mucho más allá y tratar de delimitar grandes niveles de actuación pública, deslindar nítidamente ámbitos de actuación, evitar duplicidades que afectan también a la intervención pública en la salud y en la prestación del servicio sanitario. Para ello se traspasan competencias hacia un determinado nivel, se obliga a adscribir los consorcios a un determinado nivel, etc., sin que exista ningún dato que sustente una mayor eficiencia ni una menor lesión a la democracia local.

Se pretende simplificar trazando fronteras entre administraciones, cuando la realidad actual reviste precisamente una compleja interrelación entre todos los distintos ámbitos de gobierno. El reto está precisamente en lograr gobernar con eficiencia una sociedad compleja sin daño a la proximidad y a la democracia.

L'addizionale regionale all'IRPEF alla prova della Consulta: nuovi spiragli di autonomia regionale?

*Marta Basile e Claudio Sciancalepore**

Abstract

L'addizionale regionale all'IRPEF rappresenta un tributo proprio derivato in quanto istituito e disciplinato dal legislatore statale, che ne destina il gettito a favore delle Regioni. I limiti di manovrabilità del tributo sono definiti dall'art. 6 del d.lgs. 68/2011, secondo cui le Regioni possono stabilire aliquote dell'addizionale differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli utilizzati dall'IRPEF nazionale. Nell'arresto giurisprudenziale in commento la Corte ha sancito che tale disposizione non debba essere interpretata come un obbligo di differenziare integralmente le aliquote per ogni scaglione di reddito, ben potendo il legislatore regionale stabilire aliquote costanti per più scaglioni. La disposizione, infatti, si limita a vietare soltanto la creazione di scaglioni di reddito diversi rispetto a quelli individuati dal legislatore nazionale. La pronuncia potrebbe rivelarsi innovativa oltre il caso di specie potendo estendere i propri confini applicativi, mutatis mutandis, anche all'addizionale comunale all'IRPEF, modificando l'esito di una prima giurisprudenza amministrativa e della prassi sul tema. In conclusione sono proposte alcune riflessioni sulla difficoltosa ed incompleta applicazione del Titolo V che sta causando una crescente conflittualità davanti alla Corte costituzionale, specie in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, rendendo inevitabile una revisione dell'attuale architettura istituzionale dei diversi livelli di governo.

Introduzione

L'art. 50 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 ha istituito l'addizionale regionale all'IRPEF che colpisce il reddito complessivo del soggetto passivo

* Le opinioni espresse sono personali, sono frutto di una ricerca svolta su fonti pubbliche e non vincolano in alcun modo l'Ente di appartenenza. Si ringrazia un anonimo *referee* per gli utili commenti e suggerimenti. I paragrafi 1, 3 e 6 sono a cura del dott. Claudio Sciancalepore, i paragrafi 2, 4 e 5 sono a cura della dott.ssa Marta Basile.

determinato ai fini dell'IRPEF, al netto degli oneri deducibili riconosciuti ai fini di tale imposta. Come riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza costituzionale, tale addizionale rappresenta un tributo regionale proprio derivato in quanto istituito e disciplinato dal legislatore statale che ne destina il gettito a favore delle Regioni¹. Spiragli di autonomia impositiva residuano in capo all'ente regionale che può manovrare le aliquote entro i limiti imposti dalla legislazione nazionale e, più precisamente, dall'art. 6 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 in tema di addizionale regionale all'IRPEF in quanto applicabile *ratione temporis*.

Nella sentenza in commento la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sul superamento o meno degli spazi di manovrabilità del tributo riconosciuti dalla normativa statale a seguito di una disposizione della Regione Puglia con la quale si rideterminava l'aliquota del tributo. Il Giudice delle leggi, infatti, ha esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. Puglia del 28 dicembre 2012, n. 45: con tale disposizione l'ente regionale ha determinato l'ammontare delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF stabilendo l'applicazione di una maggiorazione dell'aliquota base pari allo 0,1% sul primo scaglione di reddito (redditi sino a 15.000 €), pari allo 0,2% sul secondo scaglione (redditi oltre 15.000 € e sino a 28.000 €), pari allo 0,5% sui successivi tre scaglioni di reddito (redditi oltre i 28.000 €). Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha ravvisato in tale disposizione la violazione degli artt. 53 e 117 Cost. sollevando la questione di legittimità costituzionale innanzi al Giudice delle leggi. L'impugnativa della legge regionale verte sulla violazione dell'art. 53 Cost. e, più precisamente, del secondo comma, reclamando la mancata progressività del prelievo in quanto le aliquote non sono state integralmente differenziate rispetto agli scaglioni previsti dal legislatore statale²: la disposizione regionale avrebbe rispettato il

(1) Si veda Corte cost., 14 giugno 2007, n. 193; Corte cost., 14 dicembre 2004, n. 381. Sul tema si veda anche L. PERRONE, *I tributi regionali propri derivati*, in *Rass. trib.*, 2010, 6, pp. 1597 ss.; A. GIOVANARDI, *La fiscalità regionale e locale nel d.d.l. Calderoli tra tributi propri derivati e principio di continenza: ci sarà un qualche spazio per i tributi propri in senso stretto di Regioni ed Enti locali?*, in *Dir. e prat. trib.*, 2009, 2, I, pp. 315 ss. Per un'analisi quantitativa sull'addizionale regionale all'IRPEF quale fonte di finanziamento dei bilanci regionali si veda B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in *Ist. fed.*, 2010, 5/6, pp. 495 ss.

(2) Gli scaglioni di reddito relativi all'IRPEF sono definiti dall'art. 11 del TUIR.

criterio di progressività per il primo ed il secondo scaglione, prevedendo rispettivamente una maggiorazione dello 0,10% e dello 0,20%, ma lo avrebbe violato per i restanti tre scaglioni per i quali è stato disposto un analogo incremento dell'aliquota base pari allo 0,50%. Il ricorrente ha sollevato questione di legittimità costituzionale anche per violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. laddove annovera tra le materie di competenza concorrente il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: la Regione Puglia avrebbe legiferato oltre gli spazi di autonomia tributaria riconosciuti dal legislatore nazionale dall'art. 6 del d.lgs. 68/2011. Tale disposizione al comma 4 stabilisce che «le Regioni possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale» mentre il successivo comma 7 individua il termine di applicazione della norma a decorrere dal 2014³. Alla luce di tali doglianze espresse nell'impugnativa innanzi alla Corte costituzionale, con l.r. del 7 agosto 2013, n. 26 la Regione ha modificato il succitato art. 3 della l.r. 45/2013 introducendo una differenziazione delle aliquote negli ultimi tre scaglioni di reddito pari rispettivamente allo 0,48%, allo 0,49% ed allo 0,50%. A seguito di tale modifica normativa, dunque, l'incremento dell'aliquota dell'addizionale per gli ultimi tre scaglioni è stato diversificato adottando aliquote differenziate in relazione ad ogni scaglione. In forza del principio di effettività della tutela costituzionale⁴ la Corte ha trasferito la questione di legittimità costituzionale anche alla normativa sopravvenuta considerando «l'irrelevanza delle modifiche apportate rispetto al *thema decidendum*»⁵.

Nella sentenza in commento il Giudice delle leggi ha respinto *in toto* le doglianze del ricorrente stabilendo come la portata applicativa del principio di progressività abbracci l'intero sistema tributario e non solo il singolo tributo che, a causa delle sue modesto ammontare, non può mettere in discussione il rispetto del postulato. La Corte, inoltre, fornì

(3) Ora 2015 giusta art. 1, comma 509, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014).

(4) Sul tema si veda D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, disponibile su www.forumcostituzionale.it, 2013, pp. 1 ss.

(5) Così Corte cost., 23 gennaio 2014, n. 8.

sce una esegesi dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. 68/2011 il quale si limita a vietare l'adozione di "aliquote delle addizionali disallineate rispetto agli scaglioni di reddito erariali". Detta disposizione, dunque, sebbene applicabile a decorrere dal 2014, non impone alle Regioni l'obbligo di osservare integralmente tutti gli scaglioni statali ma vieta soltanto la creazione di scaglioni di reddito diversi rispetto a quelli individuati dal legislatore nazionale⁶. La disciplina del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la relativa normativa interposta (art. 6 del d.lgs. 68/2011) non sono state oggetto di violazione dal parte del legislatore regionale tantomeno sotto l'aspetto temporale in quanto la facoltà di manovrare l'aliquota dell'addizionale è contenuta nel comma 1 del citato art. 6 che opera a decorrere dall'anno 2012 e non già nel successivo comma 4 che, invece, trova applicazione a decorrere dal 2014. La difficile ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni è conseguenza della incompleta attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

A seguito delle tre leggi costituzionali (1/1999, 2/2001 e 3/2001) che hanno modificato, nel loro complesso, il Titolo V della Costituzione, l'ordinamento delle Regioni e degli Enti locali avrebbe dovuto subire notevoli cambiamenti. Invero la fase attuativa di questa riforma è stata particolarmente difficoltosa ed è tuttora lontana dall'essere completata. Di fatto, la sola parziale attuazione della riforma ha determinato pesanti difficoltà di funzionamento dell'intero sistema autonomistico con conseguente significativo aumento dei conflitti fra Stato e Regioni, tanto da far moltiplicare esponenzialmente le sentenze della Corte Costituzionale in materia⁷.

(6) Si veda D. STEVANATO, *Progressività dell'imposta e federalismo fiscale*, disponibile su www.forumcostituzionale.it, 2014, pp. 1 ss.

(7) Secondo i dati più recenti il numero dei ricorsi innanzi al Giudice delle leggi per dirimere i conflitti tra Stato ed autonomie locali sta registrando un deciso incremento negli ultimi anni: nel 2010 sono stati presentati 132 ricorsi, 179 nel 2011 e 199 nel 2012. Si veda A. CHERCHI - M. PARIS, *Tra Stato e Regioni ricorsi al top*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 settembre 2013, 7; D. COLOMBO, *Extra-costi per fisco, edilizia e ambiente*, ivi, 10 settembre 2013, 10. Nel 2013 la Corte ha adottato 149 giudizi in via principale per dirimere le controversie tra Stato e Regioni che presentano ricorso avverso le rispettive leggi. Si veda S. D'ALESSIO, *Il titolo V impegna la Consulta*, in *ItaliaOggi*, 28 febbraio 2014, 27. Si veda anche la relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013 del 27 febbraio 2014, disponibile su www.cortecostituzionale.it in

Tra le più rilevanti novità della riforma del Titolo V della Costituzione vi è l'ampliamento delle competenze legislative delle Regioni seguita al netto superamento del precedente criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni ad autonomia ordinaria, come configurato nel vecchio testo dell'art. 117 Cost. In base alla precedente formulazione dell'art. 117 Cost., infatti, la competenza legislativa statale si estendeva a tutte le materie, salvo quelle elencate nel primo comma, che spettavano alla competenza legislativa delle Regioni per la parte eccedente la individuazione dei principi fondamentali, riservata alla legge statale. Attualmente, invece, in base alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., lo Stato mantiene una competenza esclusiva in diciassette materie o gruppi di materie, mentre in altre diciannove materie o gruppi di materie si ha una legislazione concorrente fra Stato e Regioni nel senso che lo Stato mantiene solo il potere di "determinazione dei principi fondamentali"; in tutte le materie residue "spetta alle Regioni la potestà legislativa". In base alla riforma, dunque, sono le Regioni che dispongono

cui si precisa che «Nell'anno 2013, la Corte costituzionale ha adottato 326 decisioni, con un incremento del 3,16% sull'anno precedente. Di esse 145 hanno definito giudizi in via incidentale, 149 giudizi in via principale, 9 giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome, 22 giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato; [...]. Da tali dati si ricava che il numero dei giudizi in via incidentale è stato inferiore a quello dei giudizi in via principale, confermando una tendenza che si era già manifestata nel 2012, mentre ancora nel 2011, come in tutti gli anni precedenti, i procedimenti incidentali erano stati la maggioranza rispetto a quelli complessivamente definiti. Questo «sorpasso» esprime in modo evidente la prevalenza, nel lavoro della Corte, del contenzioso Stato-Regioni, non sufficientemente prevenuto dalla composizione in sede politica delle controversie sulla delimitazione delle rispettive competenze sia legislative che amministrative. L'incertezza, fonte di litigiosità giudiziaria, è peraltro incrementata da un sistema di riparto delle funzioni tracciato dalle norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, che rivela ogni giorno di più la sua inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi. Negli ordinamenti giuridici moderni nulla può sostituire forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli di governo, né la ricerca di determinazioni sempre più analitiche e complesse delle competenze legislative e amministrative può prendere il posto di istituzioni, poste all'interno del processo di decisione politica nazionale, destinate a comporre, in via preventiva – già nell'*iter* di formazione delle leggi statali – le esigenze dell'uniformità e quelle dell'autonomia. Forti dell'esperienza di una lunga e tormentata giurisprudenza costituzionale – prima e dopo la riforma del 2001 – dobbiamo oggi segnalare due esigenze tra loro complementari: da un lato è indispensabile una energica semplificazione dei criteri di riparto delle competenze, dall'altro si impone il rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto, allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi dal giudice delle leggi». Si veda anche C. DELL'OSTE - G. PARENTE, *Fisco e Consulta, partita da 8 miliardi*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 febbraio 2014, p. 7.

in generale del potere legislativo e regolamentare, salvo che nelle materie di competenza esclusiva dello Stato.

Uno dei punti principali della riforma federalista del titolo V della Costituzione ha riguardato anche l'autonomia finanziaria degli enti territoriali⁸. Tale autonomia, tuttavia, costituirebbe una mera affermazione di principio se non fosse accompagnata da un comportamento del legislatore statale che rispetti la stessa limitandosi ad intervenire solo a salvaguardia dei "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"⁹. La nuova versione dell'art. 119 Cost., infatti, riafferma e rafforza l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, vale a dire la potestà di stabilire e gestire, sul lato sia delle entrate sia delle spese, le risorse finanziarie di cui necessitano per la realizzazione delle funzioni loro affidate.

Il modello designato nella precedente formulazione del testo costituzionale già riconosceva, in via di principio, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali ma lasciava troppo spazio alla discrezionalità del legislatore statale nella fissazione dei tributi da attribuire agli enti territoriali e nel coordinamento dell'intera finanza pubblica. La *ratio* della riforma costituzionale, dunque, è proprio quella di chiamare gli enti territoriali a produrre integralmente le risorse utili per alimentare la propria attività e la realizzazione dei compiti fondamentali che sono stati loro attribuiti, garantendo, al contempo, la non ingerenza da parte dello Stato se non per gli aspetti riguardanti il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario¹⁰.

(8) *Amplius* F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Dir. e prat. trib.*, 2012, 1, I, 1 ss.; F. BILANCIA, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in questa Rivista, 2010, 1/2, 63 ss.; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Regioni*, 2004, 2/3, 429 ss. Si veda anche M. BASILE, *L'autonomia finanziaria delle Regioni*, in A. URICCHIO (a cura di), *Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive*, Bari, 2013, pp. 101 ss.

(9) Così il comma 3 dell'art. 117 Cost.

(10) Sul tema si veda *inter alia* L. CAVALLINI CADEDDU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in *Federalismi.it*, 2011, 11, pp. 1 ss.; *Id.*, *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, *ivi*, 2011, 1, pp. 1 ss.; R. PIGNATONE, *Principi fondamentali per il coordinamento del sistema tributario e ricorso alla delega legislativa in materia di federalismo fiscale*, *ivi*, 2011, 5, pp. 1 ss.; D. CABRAS, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, *ivi*, 2010, 22, pp. 1 ss.; A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federali-*

A fronte di siffatto panorama normativo, occorre evidenziare la delicatezza e l'importanza di alcune delle competenze legislative riservate in via esclusiva alla legge statale dal comma secondo dell'art. 117 Cost. che rendono espliciti i limiti alla potestà legislativa regionale in precedenza semplicemente dedotti in via interpretativa. Il nuovo quadro costituzionale sembra, dunque, essere fondato su una apparente separatezza dei sistemi normativi poiché la legislazione concorrente riguarda solo una parte, seppure importante ma limitata, di materie legislative di competenza regionale¹¹. Affinché tale separatezza di potere legislativo tra Stato e Regioni venga rispettata entrambi i soggetti possono ricorrere in via diretta alla Corte costituzionale: lo Stato può lamentare «che una legge regionale ecceda la competenza della Regione»¹² mentre la Regione può promuovere la questione di legittimità costituzionale quando ritenga che una norma statale o di un'altra Regione «leda la sua sfera di competenza»¹³.

Dalla non completa attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, tuttavia, è derivata una difficile ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni con una conseguente «esasperazione» della conflittualità davanti alla Corte costituzionale. La questione di legittimità costituzionale sopra descritta promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri contro la Regione Puglia, dunque, costituisce un esempio concreto di come, a tutt'oggi, sussista una ingiustificata e gratuita conflittualità tra Stato e Regione: è la dimostrazione che l'attuale architettura istituzionale dei diversi livelli di governo necessita di urgente revisione.

smo fiscale, in *Dir. pubblico*, 2011, 2, pp. 451 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, I, pp. 49 ss.; G. BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo federalismo fiscale*, in *Giur. cost.*, 2004, I, pp. 550 ss. Da ultimo si veda L. ANTONINI, *Titolo quinto: ci sta strozzando*, in *Italia Oggi*, 5 marzo 2014, p. 4.

(11) Si veda S. LA PORTA, *Una sola materia (il sistema tributario), due legislazioni esclusive. Brevi riflessioni sul concetto di "tributi propri" regionali*, in *Rivista AIC*, 2012, 3, pp. 1 ss.

(12) Così il primo comma dell'art. 127 Cost.

(13) Così il secondo comma dell'art. 127 Cost.

2. *La progressività dell'addizionale regionale all'IRPEF tra incertezze interpretative ed estensione del giudicato costituzionale*

Nella sentenza in commento la prima censura di legittimità costituzionale attiene al presunto mancato rispetto del principio di progressività di cui al secondo comma dell'art. 53 Cost.¹⁴: l'addizionale regionale all'IRPEF¹⁵ pugliese prevedendo una identica maggiorazione per gli ultimi tre scaglioni di reddito avrebbe violato il postulato secondo cui il gravame fiscale deve crescere in modo più che proporzionale rispetto all'incremento della base imponibile. In termini economici una imposta si definisce progressiva allorché l'aliquota marginale¹⁶ sia superiore all'aliquota media data dal rapporto tra l'imposta e la base imponibile. Analogo motivo di impugnazione è stato avanzato con riferimento all'art. 4 della l.r. Toscana del 27 dicembre 2012, n. 77 che, similmente all'addizionale pugliese, disponeva una pari maggiorazione per i primi due scaglioni di reddito (+0,20%) e per gli ultimi due (+0,50%)¹⁷. Al-

(14) Sulla rilevanza del principio di progressività nell'ordinamento tributario italiano si veda nella corposa dottrina sul tema V. VISCO, *Sulla progressività delle imposte*, in *Il Mulino*, 2014, 2, pp. 206 ss.; L. CARPENTIERI, *L'illusione della progressività*, Roma, 2012, pp. 109 ss.; G. FALSITTA, A. FANTOZZI, G. MARONGIU, F. MOSCHETTI, *Commentario breve alle leggi tributarie*, Tomo I, *Diritto costituzionale tributario e Statuto del contribuente*, Padova, 2011; R. SCHIAVOLIN, *Il principio di "progressività del sistema tributario"*, in L. PERRONE-L. BERLIRI (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 151 ss.; F. BATISTONI FERRARA, *voce art. 53-54. Rapporti politici*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna, 1975. Osserva G. SELICATO, *La nuova autonomia degli Enti territoriali*, in *Dir. e prat. trib.*, 2005, 6, I, p. 1185 in nota che il principio della progressività «viene sempre più spesso violato dalla proliferazione – soprattutto nel sistema finanziario degli Enti locali – di prelievi patrimoniali a carattere extra-tributario o para-fiscale».

(15) Sull'addizionale regionale all'IRPEF si veda A. URICCHIO, *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo?*, Bari, 2012, pp. 124 ss.; R. FANELLI, *L'addizionale regionale strumento efficace del federalismo*, in *Corr. trib.*, 2011, 25, pp. 2032 ss.; C. DE VINCENTI, *Lo spezzatino dell'IRPEF nel decreto sul federalismo regionale*, disponibile su www.nelmerito.com, 25 marzo 2011; M. AULENTA, *Entrate regionali: tributi, compartecipazioni e perequazioni*, in *Fin. loc.*, 2006, 11, pp. 43 ss.; A. PETRETTO, *Le addizionali regionali all'IRPEF, considerazioni economiche*, in *Tributi in Toscana*, 2006, 2, 1; G. MORANDINI, *L'addizionale regionale all'IRPEF*, *ivi*, p. 2; A. STRUSI-A. SABBADINI, *L'addizionale regionale all'IRPEF in Veneto*, *ivi*, p. 3.

(16) Per aliquota marginale si intende il rapporto tra la variazione dell'imposta e la variazione della base imponibile.

(17) Per una stima sulla quantificazione del gettito dell'addizionale regionale in Toscana si veda L. RAVAGLI, *Quale ammontare del gettito dell'addizionale regionale 2013 in Toscana*, disponibile su www.irpet.it, gennaio 2013, pp. 1 ss.

la luce di tale impugnazione entrambe le Regioni hanno provveduto a modificare la struttura delle aliquote disponendo per ogni scaglione di reddito una aliquota superiore rispetto allo scaglione precedente¹⁸. In ossequio all'art. 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente) in tema di efficacia temporale delle norme tributarie¹⁹ dette Regioni, non potendo modificare *in peius* la disciplina di un tributo periodico quale l'addizionale regionale all'IRPEF²⁰ per l'anno d'imposta in corso, hanno rimodulato le aliquote prevedendo lievi diminuzioni, nell'ordine dello 0,01%-0,02%, così da differenziare le stesse per ogni scaglione. Come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, infatti, se da un lato lo Statuto dei diritti del contribuente preclude l'emanazione di norme tributarie retroattive a danno del contribuente, dall'altro sono da ritenersi ammissibili disposizioni retroattive *in bonam partem* in quanto "strumento di garanzia del contribuente"²¹. Del resto, come già chiaramente espresso dal terzo comma dell'art. 50 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, «Le Regioni possono deliberare che la maggiorazione, se più favorevole per il contribuente rispetto a quella vigente, si applichi anche al periodo di imposta al quale si riferisce l'addizionale». Tale rimodulazione delle aliquote di carattere minimale ha coinvolto anche altre Regioni quali Marche²² e Piemonte²³ mentre la Lombardia ha man-

(18) Si veda l'art. 5 della l.r. Toscana n. 19 del 2 maggio 2013 e l'art. 4 della l.r. Puglia n. 26 del 7 agosto 2013.

(19) Sull'applicazione dello Statuto dei diritti del contribuente agli enti territoriali si veda A. URICCHIO, *Autonomia finanziaria e potere normativo in materia di accertamento e di sanzioni*, in A. URICCHIO (a cura di), *Accertamento e sanzioni nei tributi locali*, Rimini, 2013, pp. 40 ss.; ID., *Lo Statuto del contribuente nell'attuazione del federalismo fiscale*, in A. URICCHIO (a cura di), *I percorsi del federalismo fiscale*, Bari, 2012, pp. 77 ss.; ID., *Statuto dei diritti del contribuente*, in *Disc. priv., sez. comm., aggior.*, IV, Torino, 2008, pp. 886 ss.

(20) Sulla differenza fra tributi periodici e tributi istantanei si veda N. D'AMATI, *Sistema istituzionale del diritto tributario*, Bari, 2012, pp. 24 ss.

(21) Come precisato da Cass., 21 aprile 2001, n. 5931, «il c.d. statuto del contribuente è uno strumento di garanzia del contribuente e, quindi, mentre serve ad arginare il potere dell'erario nei confronti del soggetto più debole del rapporto di imposta, non può ostacolare l'approvazione di disposizioni che siano a favore del contribuente, che si risolvono eventualmente in una ulteriore autolimitazione del potere legislativo (una sorta di «autotutela legislativa»).

(22) Si veda l'art. 6 della l.r. 27 novembre 2012, n. 37.

(23) Si veda l'art. 2 della l.r. 19 dicembre 2012, n. 23.

tenuto invariata la propria struttura dell'addizionale regionale all'IRPEF avente un'unica aliquota per gli ultimi tre scaglioni di reddito²⁴.

A fronte di tali analoghe modifiche legislative della Puglia e della Toscana il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato due distinte decisioni processuali: da un lato ha rinunciato al ricorso nell'impugnativa della disposizione toscana generando l'estinzione del processo costituzionale²⁵, dall'altro il giudizio è proseguito nei confronti della Regione Puglia. Il Giudice delle leggi chiamato a dirimere quest'ultima controversia ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sancendo che «la normativa regionale, nel suo complesso, risulta quindi pienamente rispettosa del principio di cui all'art. 53 Cost.». Tanto perché, come richiesto dal dettato costituzionale, il principio di progressività deve informare l'intero sistema tributario e non il singolo tributo²⁶ che, nel caso dell'addizionale regionale all'IRPEF assume dimensioni modeste. Il rispetto del principio di progressività, infatti, non può essere minacciato dall'applicazione di una aliquota marginale costante negli ultimi tre scaglioni di reddito vista la scarsa rilevanza quantitativa dell'addizionale *de qua* rispetto al complesso sistema fiscale italiano. Ne consegue che anche le lievi modifiche alla struttura dell'addizionale apportate dall'ente regionale appaiono puramente formali non essendo in grado di alterare significativamente la progressività del tributo. La Corte, dunque, parrebbe aver sposato un approccio sostanzialistico esautorando, *de facto*, l'assunto interpretativo del ricorrente secondo cui sulle Regioni cade l'obbligo di prevedere aliquote crescenti per tutti gli scaglioni di reddito fissati dal legislatore statale. In tal modo l'addizionale potrebbe assumere una na-

(24) Si veda l'art. 72 della l.r. 14 luglio 2003, n. 10 come modificato dall'art. 1 della l.r. 28 dicembre 2011, n. 23.

(25) Si veda l'ordinanza della Corte costituzionale n. 316 del 10 dicembre 2013.

(26) Si veda da ultimo Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 223 con nota di D. STEVANATO – A. VALLEBONA – R. LUPI, *Tagli di spesa (stipendiale) e concetto di tributo: confusioni pericolose*, in *Dialoghi trib.*, 2012, 5, pp. 513 ss.; D. PICCIONE, *Una manovra governativa di contenimento della spesa "tra il pozzo e il pendolo": la violazione delle guarentigie economiche dei magistrati e l'illegittimità di prestazioni patrimoniali imposte ai soli dipendenti pubblici*, in *Giur. cost.*, 2012, 5, pp. 3353 ss.; S. M. CICONETTI, *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223/2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2013, 4, pp. 773 ss.

tura ibrida non essendo strutturata né propriamente per scaglioni come l'IRPEF nazionale né per classi come disposto da numerose Regioni prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 68/2011. Antecedentemente al decreto sul federalismo fiscale regionale, infatti, le Regioni, nel silenzio dell'art. 50 del d.lgs. 446/1997, potevano adottare una forma di progressività dell'addizionale per classi sicché l'aliquota di ciascuna fascia di reddito trovava applicazione sull'intero imponibile e non solo all'intervallo di reddito della fascia. Per quei soggetti aventi redditi a cavallo tra due classi di reddito che rischiavano l'applicazione della maggior aliquota della successiva classe sull'intera base imponibile, alcune Regioni hanno disposto specifici meccanismi correttivi volti a lenire gli effetti del cd. salto di imposizione²⁷. Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale «è, quindi, legittimo che anche le Regioni, nell'esercizio del loro autonomo potere di imposizione, improntino il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse perseguite.»²⁸. Spetta pertanto al legislatore regionale individuare il grado di progressività dell'addizionale potendo agire sia sulle aliquote sia sulle detrazioni applicabili entro i limiti di cui all'art. 6 del d.lgs. 68/2011. Come meglio chiarito *infra*, le Regioni possono optare anche per l'applicazione di una addizionale a progressività nulla dando luogo ad una imposta proporzionale fondata sull'aliquota base dell'1,23%²⁹.

(27) Cfr. A. STRUSI – A. SABBADINI, *L'addizionale regionale all'IRPEF in Veneto*, in *Tributi in Toscana*, 2006, 2, p. 3.

(28) Così Corte cost., 13 gennaio 2006, n. 2 con nota di F. COVINO, *La Corte ammette la progressività nella determinazione delle aliquote all'addizionale IRPEF. Al via il "voto con i piedi"?*, in *Federalismi.it*, 2006, 7, pp. 1 ss.; M. BARBERO, *Progressività del sistema tributario, uguaglianza ed autonomia impositiva regionale*, in *Regioni*, 2006, 4, pp. 764 ss.; E. DE MITA, *Progressività legislativa per l'addizionale IRPEF*, in *Dir. e prat. trib.*, 2006, 3, II, pp. 473 ss.; ID., *Rispettando il tetto fissato dallo Stato le Regioni possono modulare l'aliquota per scaglioni crescenti di reddito*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 gennaio 2006, 5. Nella sentenza la Corte ha stabilito altresì che «deve inoltre negarsi che la Costituzione stabilisca una riserva esclusiva di competenza legislativa dello Stato in tema di progressività dei tributi. Al contrario, la progressività è principio che deve informare l'intero sistema tributario».

(29) L'aliquota base era pari allo 0,9% ai sensi dell'art. 50, comma 3, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e successivamente incrementata all'1,23% giusta art. 28, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n. 214, c.d. Salva-Italia. Per una quantificazione dell'impatto sulle famiglie toscane di tale incremento dell'aliquota base si veda L. RAVAGLI – N. SCICLONE, *L'aumento delle imposte dirette ed indirette: gli effetti distributivi e di gettito dell'addizionale, dell'Imu e dell'Iva. Una stima per la Toscana*, disponibile su www.irpet.it, giugno 2012, pp. 1 ss.

Desta invece qualche perplessità la decisione della Corte allorquando stabilisce che la progressività del sistema tributario «non è certo messa in discussione dalle modeste (rispetto alle aliquote statali) addizionali regionali». La legislazione vigente nel settore sanitario, infatti, prevede specifici automatismi fiscali che incrementano le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'IRAP nei casi di squilibrio economico ovvero, per le Regioni sottoposte ai Piani di rientro dai deficit sanitari, qualora non siano raggiunti gli obiettivi prefissati³⁰. A tali automatismi si aggiunge l'utilizzo della leva fiscale a valere sull'addizionale per offrire una copertura finanziaria annuale al rimborso dell'anticipazione di liquidità, maggiorata degli interessi, di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. 8 aprile 2013, n. 35 convertito con modificazioni in legge 6 giugno 2013, n. 64. Il complesso di tali disposizioni ha costretto alcune Regioni ad incrementare le aliquote applicabili nei vari scaglioni di reddito adottando le maggiorazioni massime previste dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. 68/2011. Per l'anno di imposta 2014 alcune di esse hanno stabilito l'applicazione di un'aliquota massima pari al 2,33%³¹ prevedendo, in alcuni casi, come clausola di salvaguardia per il rimborso della liquidità anticipata, l'ulteriore aumento dell'aliquota per l'anno 2015 sino al 3,33%³², incrementabile al 3,63% in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi del Piano di rientro sanitario. Si tratta, dunque, di aliquote cresciute sempre più negli ultimi anni³³, destinate probabilmente ancora ad au-

(30) Si veda l'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 nonché l'art. 2, comma 86, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

(31) Si veda l'art. 2 della l.r. Molise 25 luglio 2013, n. 9 e l'art. 2 della l.r. Piemonte 19 dicembre 2013, n. 23. Si veda anche l'art. 28 della l.r. Liguria 23 dicembre 2013, n. 41 che dispone l'entrata in vigore delle nuove aliquote a decorrere dal 1° gennaio dell'anno indicato all'art. 6, comma 7, del d.lgs. 68/2011 ovvero dal 2015 alla luce della modifica di cui all'art. 1, comma 509, della legge 147/2013.

(32) Si veda l'art. 2 della l.r. Lazio del 29 aprile 2013, n. 2.

(33) Si veda G. TROVATI, *Nelle Regioni ripartono gli aumenti IRPEF*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 febbraio 2014, 3; ID., *Addizionale IRPEF più alta in 1.200 città*, ivi, 21 dicembre 2013, 5; ID., *Le addizionali "bruciano" i redditi*, ivi, 14 novembre 2013, 31; ID., *Il conto regionale prova il raddoppio*, ivi, 9 agosto 2013, 2; I. ACCARDI, *Super IRPEF nelle Regioni*, in *Italia Oggi*, 5 luglio 2013, 38. Secondo M. BORDIGNON, *Un federalismo a metà guado*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 gennaio 2012, p. 26, «Ha allora ancora senso mantenere un'addizionale comunale sull'IRPEF, quando ne è già prevista ed è stata ulteriormente ampliata una regionale? Una compartecipazione comunale al gettito del tributo dovrebbe essere più che sufficiente, anche per limitare i costi amministrativi e mantenere qualche razionalità ad un'imposta che gioca ancora un ruolo fondamentale

mentare alla luce dell'art. 2 del d.lgs. 68/2011 che “fiscalizza” (ipotetici) trasferimenti statali da sopprimere³⁴, probabilmente in grado di spostare sensibilmente gli equilibri della progressività. Apparirebbe, dunque, necessario in un prossimo futuro utilizzare gli strumenti che le scienze economiche offrono per misurare la progressività come le curve di Lorenz e l'indice di Kakwani³⁵ in modo da valutare l'incidenza dei tributi locali nel complessivo sistema tributario³⁶. Tali strumenti, in particolare, offrono una misura globale del grado di progressività del tributo al fine di valutare l'impatto di una funzione d'imposta sulla distribuzione dei redditi. La progressività dell'imposta, infatti, rappresenta una *condicio sine qua non* perché il prelievo fiscale riduca la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi tra i contribuenti.

Il giudicato costituzionale potrebbe rivelarsi innovativo oltre il caso di specie potendo estendere i propri confini applicativi anche verso l'ad-

nel nostro sistema tributario». Si veda anche M. BORDIGNON, *Non pesare sul lavoro*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 agosto 2013, p. 1. Per proposte di modifica delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF in un contesto federale si veda C. BURATTI, *Una ipotesi di IRPEF federale*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2009, 2, pp. 198 ss.; F. GASTALDI – E. LONGOBARDI – A. ZANARDI, *La condivisione dell'IRPEF tra livelli di governo: alcune questioni aperte*, in C. DE VINCENTI – R. PALADANI (a cura di), *Libro bianco. L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, in *Tributi*, 2008, supplemento n. 1, pp. 301 ss.

(34) Sul contributo delle Regioni al risanamento delle finanze pubbliche si veda il primo rapporto della COPAFF del 16 gennaio 2014 sugli effetti delle manovre di consolidamento della finanza pubblica relative al periodo dal 2008 al 2013 disponibile su www.Regioni.it. Sul sostanziale azzeramento dei trasferimenti erariali alle Regioni si veda A. TURTURIELLO, *Regioni e federalismo fiscale*, in *Confronti*, 2011, 3, pp. 59 ss. Per una quantificazione della rideterminazione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF si veda M. BIANCO – C. SCIANCALEPORE, *I criteri di allocazione delle risorse e il sistema perequativo alla luce delle recenti disposizioni in materia di federalismo fiscale regionale*, in AISRe, *Atti della XXXIII Conferenza Scientifica Annuale*, disponibile su www.aisre.it, settembre 2013, pp. 8 ss.; L. RIZZO – L. BERTIN, *La simulazione degli impatti della legge delega sulle Regioni*, in IPRES, *Prospettive del federalismo fiscale in Puglia e nel Mezzogiorno*, Bari, 2010, pp. 39 ss.; G. ARACHI – V. MAPELLI – A. ZANARDI, *Prime simulazioni del sistema di finanziamento e di perequazione di Regioni e Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale*, in Università Bocconi, *Short note series*, 2009, pp. 4 ss.

(35) Cfr. P. BOSI – M. C. GUERRA, *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, 2013, pp. 119 ss.; E. LONGOBARDI, *Economia tributaria*, Milano, 2009, pp. 163 ss.

(36) Per proposte di rimodulazione dell'addizionale regionale all'IRPEF in Puglia aumentando l'effetto progressivo e redistributivo del prelievo si veda V. PERAGINE, *Il finanziamento delle politiche regionali per la non autosufficienza in Puglia. Ipotesi di riforma dell'addizionale IRPEF*, in AA.VV., *Povertà e politiche sociali in Puglia. I bisogni, i criteri di selettività, le fonti di finanziamento*, Bari, 2012, pp. 107 ss.

dizionale comunale all'IRPEF. L'art. 1, comma 11, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, infatti, mutua il contenuto dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. 68/2011 applicandolo, *mutatis mutandis*, all'addizionale comunale³⁷. La portata innovativa della sentenza in commento si espanderebbe anche alla fiscalità comunale chiarendo l'insussistenza dell'obbligo di prevedere aliquote legali differenziate per tutti gli scaglioni di reddito fissati dal legislatore statale. La Corte pare, quindi, modificare l'esito di una prima giurisprudenza amministrativa³⁸ e della prassi sul tema³⁹ che, invece, hanno richiesto l'obbligo di osservare integralmente tutti gli scaglioni statali.

4. L'applicazione di aliquote differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito: un problema di corretta esegesi

Con il secondo motivo di impugnazione il Presidente del Consiglio dei Ministri lamenta la violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nonché dell'art. 6 del d.lgs. 68/2011 quale norma interposta.

Al riguardo la Corte precisa che tale ultima disposizione normativa non intende imporre alle Regioni una integrale osservanza degli sca-

(37) In forza di tale disposizione «Per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, i Comuni possono stabilire aliquote dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche utilizzando esclusivamente gli stessi scaglioni di reddito stabiliti, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla legge statale, nel rispetto del principio di progressività.».

(38) Il TAR Campania, Napoli, nella sentenza 19 aprile 2012, n. 1839 ha stabilito che l'art. 1, comma 11, del d.l. 138/2011 «impone alle amministrazioni comunali di conformare i propri interventi in materia di addizionale ai principi regolatori dell'IRPEF e, quindi, anche al principio dell'applicazione progressiva per scaglioni di reddito fissato nell'art. 11 del d.P.R. 917/1986, essendo demandata alle predette amministrazioni la scelta circa la misura dell'aliquota da applicare a ciascuno scaglione, purché gli scaglioni siano diversificati nel numero e nelle fasce di reddito secondo lo schema delineato dalla normativa nazionale. Invero, non potrebbe altrimenti essere interpretata l'espressione "utilizzando esclusivamente gli stessi scaglioni di reddito stabiliti, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla legge statale, nel rispetto del principio di progressività" introdotta dal legislatore del 2011, se non come obbligo per i Comuni di articolare le aliquote di addizionale IRPEF secondo fasce di reddito corrispondenti a quelle di livello nazionale e nell'osservanza del criterio di progressività.».

(39) Cfr. I. ACCARDI, *Irpef, il grattacapo addizionali*, in *Italia Oggi*, 12 luglio 2013, p. 35; P. MIRTO, *Addizionali Irpef per scaglioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 novembre 2011, p. 18; G. TROVATI – P. MIRTO, *Addizionali regionali da rifare*, ivi, 8 novembre 2011, p. 8.

glioni predefiniti dalla norma statale per cui i limiti del potere regionale di differenziare le addizionali e di determinarne la misura restano affidati direttamente al principio costituzionale di progressività, senza ulteriori filtri. Principio di progressività che la Corte si è premurata di descrivere nella sua vera essenza che non è quella di assicurare che ogni singolo tributo sia progressivo, bensì che lo sia l'intero sistema tributario. Del resto l'IRPEF è il tributo progressivo per eccellenza da cui consegue, con ogni ragionevolezza, che la relativa addizionale mai potrebbe compromettere la qualità progressiva del sistema nel suo complesso.

Invero l'ovvietà delle considerazioni che la Corte costituzionale ha dovuto rimarcare a seguito di tale motivo di impugnazione, comporta alcune riflessioni sull'atteggiamento conflittuale dell'organo esecutivo dello Stato. Stiamo discutendo, infatti, di un modesto margine di autonomia impositiva riconosciuto alle Regioni dalla legge delega 42/2009 e dalla successiva legislazione attuativa.

Il punto di snodo per ridurre la defaticante quanto inutile conflittualità tra Stato e Regioni potrebbe consistere, in teoria, nel coniugare armonicamente la nuova autonomia impositiva regionale con la progressività dell'intero sistema tributario, che deve essere salvaguardata dallo Stato. Al riguardo occorre, tuttavia, evidenziare che la legge delega n. 42/2009 ha creato, di fatto, due distinti e paralleli sistemi tributari⁴⁰: uno dello Stato ed uno delle Regioni, quest'ultimo da costruire nell'ambito dell'esercizio della relativa potestà legislativa. Nel momento in cui il Governo si ostina a non accettare la novella autonomia regionale, pur nei ristretti limiti ad essa riconosciuti, impugnando ogni minima manovra fiscale effettuata dalle Regioni, si palesa il rischio di una implosione del sistema. Simile atteggiamento conservativo appare irragionevole anche alla luce dell'articolato meccanismo previsto dalla riforma federale che risulta molto cauto nell'attuare il decentramento fiscale privilegiando con ogni evidenza la potestà legislativa impositiva dello Stato.

(40) Cfr. F. GALLO, *Il federalismo fiscale delineato dalla legge delega n. 42/2009: tra autonomia tributaria coordinata e la competenza legislativa regionale "primaria"*, in A. BODRITO – A. CONTRINO – A. MARCHESELLI (a cura di), *Consenso, equità e imparzialità nello Statuto del contribuente. Studi in onore del prof. Gianni Marongiu*, Torino, 2012, p. 102.

Alla luce delle precedenti considerazioni, non sembra operazione teoricamente agevole quella di declinare l'autonomia impositiva regionale salvaguardando al contempo la progressività di un sistema di fatto parallelo a quello regionale. Occorre tenere presente, peraltro, che l'autonomia finanziaria di un ente territoriale si misura dalla sua autonomia impositiva, indispensabile per assicurare la conseguente autonomia di spesa. A fronte del passaggio di numerose funzioni alle Regioni con annessa autonomia in termini di spesa, si assiste alla preoccupazione del Governo di limitare il più possibile l'autonomia impositiva degli enti territoriali. Su tale falsariga, il Governo sostiene, nel caso di specie, che la Regione Puglia, avendo stabilito l'applicazione di un'unica aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF per gli ultimi tre scaglioni di reddito, avrebbe violato il comma 4 del citato art. 6 laddove richiede la differenziazione delle aliquote esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale.

Dall'interpretazione letterale della citata disposizione, tuttavia, emerge come la stessa si limiti a vietare al legislatore regionale, nella rideterminazione delle aliquote, la creazione di scaglioni di reddito diversi rispetto a quelli individuati dal legislatore statale. Tanto a differenza del sistema previgente in cui la mancanza di specifiche disposizioni ha consentito alle Regioni di parametrare le aliquote per scaglioni anche diversi da quelli di cui all'art. 11 del TUIR oppure per classi. In presenza di chiarezza espositiva che, nel caso di specie, caratterizza la formulazione dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. 68/2011, non è ammissibile una interpretazione estensiva della norma (*in claris non fit interpretatio*) che finirebbe per essere anti-letterale e quindi illogica.

Il citato art. 6, dunque, non richiede che l'aliquota marginale cresca al passaggio da uno scaglione a quello successivo ma si limita a stabilire che qualora il legislatore regionale voglia differenziare le aliquote, lo può fare esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale. Ne discende che l'aliquota legale, ovvero la maggiorazione, ben può essere costante per alcuni scaglioni di reddito consecutivi.

L'uso da parte del legislatore nazionale nel citato art. 6, comma 4, del d.lgs. 68/2011 di un termine che indica una facoltà («le Regioni possono») fa senz'altro ritenere che le Regioni non necessariamente devono stabili-

re aliquote differenziate dell'addizionale regionale all'IRPEF, ben potendo decidere di stabilire anche un'unica aliquota. Vero è, invece, che qualora la Regione decida di stabilire aliquote dell'addizionale differenziate, allora lo può fare solo relazionandosi agli scaglioni di reddito erariali: la Regione, dunque, può maggiorare le aliquote dell'imposta senza che le stesse siano improntate ad un criterio rigidamente progressivo.

Tenuto conto della *ratio* della norma, è ragionevole interpretare la disposizione in esame nel senso che, ogni qualvolta una Regione vorrà (facoltà e non obbligo) stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate, lo farà esclusivamente tenendo conto degli scaglioni di reddito previsti per l'imposta erariale. Non è, invece, possibile evincere dalla lettura della norma il significato secondo cui l'incremento dell'aliquota deve essere presente necessariamente per tutti gli scaglioni di reddito: se il legislatore avesse voluto imporre alle Regioni tale ulteriore vincolo, oltre a quello di differenziare le aliquote esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli statali, lo avrebbe scritto (*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*).

Tale interpretazione è stata fatta propria dalla Corte che nella sentenza in commento ha sancito espressamente come il succitato comma 4 dell'art. 6 vieti l'adozione di aliquote disallineate rispetto agli scaglioni di reddito erariali e non già di aliquote costanti per più scaglioni di reddito. La disposizione, dunque, «non impone l'obbligo di osservare integralmente tutti gli scaglioni statali»⁴¹, ma sancisce il divieto di adottare scaglioni di reddito privi di collegamento con quelli individuati dal legislatore statale.

5. L'efficacia temporale delle disposizioni di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Con il terzo ed ultimo motivo del ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri reclama l'impossibilità per la Regione di manovrare l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF in quanto l'art. 1, comma 555, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), che modifica l'art. 6, comma 7, del d.lgs. 68/2011, accorda tale potere solo a decorrere dall'anno

(41) Così Corte cost., 23 gennaio 2014, n. 8.

2014 mentre la norma impugnata produce i suoi effetti già nel 2013. La disposizione regionale, dunque, nel prevedere le predette variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF a decorrere dal 1° gennaio 2013 si porrebbe in contrasto con l'art. 6 del d.lgs. 68/2011 ai sensi del quale le variazioni dell'aliquota si applicano a decorrere dal 2014.

In realtà, il richiamato comma 555 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 ha modificato solo il comma 7 dell'art. 6 del d.lgs. 68/2011 prevedendo che le parole «a decorrere dal 2013» sono sostituite con le seguenti: «a decorrere dal 2014». Il novellato comma 7, tuttavia, si riferisce esclusivamente alle disposizioni di cui ai commi 3, 4, 5 e 6 dell'art. 6 del d.lgs. 68/2011 che disciplinano ulteriori limiti nella manovrabilità fiscale dell'addizionale⁴² e non anche al comma 1 a mente del quale «A decorrere dall'anno 2012 ciascuna Regione a statuto ordinario può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base», che è rimasto invariato. La Regione, dunque, ben poteva differenziare le proprie aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF nei limiti stabiliti dall'art. 6 del d.lgs. 68/2011: come chiarito dalla Corte nella sentenza in commento il comma 1 del citato art. 6 rappresenta la “sede normativa” ove è disciplinato il potere regionale di aumentare o diminuire le aliquote a far data dall'anno 2012.

Viepiù, qualora si dovesse sposare la suesposta tesi del Presidente del Consiglio dei ministri secondo cui le Regioni giusta art. 6, comma 4, del d.lgs. 68/2011, oltre ad uniformarsi ai cinque scaglioni di reddito stabiliti dalla legge statale, debbano incrementare obbligatoriamente l'aliquota per ogni scaglione a far data dall'anno 2014 *ex art. 1, comma 555, della legge di stabilità 2014* si giungerebbe ad un risultato paradossale: la censura di legittimità costituzionale sollevata innanzi al Giudice delle leggi concerne la violazione di una norma non in vigore all'epoca dei fatti (*tempus regit actum*). Considerando che il comma 4 del d.lgs. 68/2011 trova applicazione a decorrere dal 2014 (ora 2015), come stabilito dal successivo comma 7, l'obbligo di adottare un'aliquota marginale crescen-

(42) Cfr. A. TREVISANI, *Con il federalismo al via il riordino della fiscalità delle Regioni a statuto ordinario*, in *Corr. trib.*, 2011, 25, pp. 2026 ss.; C. BURATTI, *Autonomia e centralismo. Un commento allo schema di d.lgs. in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province*, in *Federalismo fiscale*, 2010, 2, pp. 3 ss.

te per ogni scaglione di reddito non troverebbe applicazione nella fattispecie in esame che, invece, si riferisce all'anno di imposta 2013.

6. Conclusioni

Il d.lgs. 68/2011 ha stabilito complessivamente un incrementato degli spazi di manovrabilità dei tributi propri derivati regionali. Le disposizioni normative contenute nel decreto attuativo della legge sul federalismo fiscale, infatti, hanno potenzialmente aumentato la flessibilità fiscale del legislatore regionale ma di fatto non riescono ad essere utilizzate pienamente dagli enti territoriali⁴³: le poche Regioni che hanno cercato di sfruttare i nuovi margini di flessibilità concernenti la leva fiscale per garantire lo sviluppo del proprio territorio hanno dovuto fare i conti con la massiccia stratificazione normativa e con un atteggiamento formalista dello Stato che è spesso culminato nel ricorso alla Corte costituzionale⁴⁴. Tanto è dimostrato dalla sentenza in esame in materia di addizionale regionale all'IRPEF ove lo Stato ha sostenuto che il principio di progressività può essere perseguito attraverso la previsione di una esigua variazione di aliquota. Come rilevato in dottrina, invece, «in tempi di bilanci magrissimi affidare la progressività all'addizionale IRPEF è una illusione, destinata a tradursi in micro-differenze di aliquota che complicano la vita a sostituti d'imposta ma non la cambiano di una virgola ai contribuenti»⁴⁵.

Il contenzioso, peraltro, ha riguardato non solo la determinazione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF ma le ulteriori detrazioni introdotte da alcune Regioni. La Toscana, ad esempio, con l'art. 5 della citata l.r. 77/2012 ha disposto un incremento delle detrazioni nazionali per carichi di famiglia a valere sull'anno di imposta 2013 impugnato dalla Presi-

(43) Cfr. F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, cit., pp. 1 ss. Si veda anche C. SCIANCALEPORE, *I tributi regionali di scopo tra disciplina vigente e prospettive di riforma*, in A. URICCHIO (a cura di), *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*, Rimini, 2013, pp. 185 ss.

(44) Cfr. A. ALBANESE, *L'evoluzione della finanza degli enti territoriali nel federalismo fiscale*, in A. URICCHIO (a cura di), *La fiscalità locale tra modelli gestori e nuovi strumenti di prelievo*, Rimini, 2014, pp. 27 ss.

(45) Come osservato da G. TROVATI, *Progressività impossibile per il fisco dei sindaci*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 settembre 2013, p. 10 «in tempi di bilanci magrissimi affidare la progressività all'addizionale IRPEF è una illusione, destinata a tradursi in micro-differenze di aliquota che complicano la vita a sostituti d'imposta ma non la cambiano di una virgola ai contribuenti».

denza del Consiglio dei Ministri in quanto l'art. 1, comma 555, della legge di stabilità 2013 (legge 228/2012) ha posticipato la possibilità per le Regioni di manovrare le detrazioni al 2014. La Toscana ha dovuto dapprima con l.r. 19/2013 posticipare gli effetti della propria disposizione all'anno 2014, e, successivamente, abrogare la disposizione con la l.r. 2 agosto 2013, n. 45 privilegiando sostegni diretti alle famiglie ancorati all'ISEE⁴⁶. Recentemente sono stati promossi dallo Stato ulteriori contenziosi in tema di Irap volti a limitare l'adozione di *tax expenditures* regionali⁴⁷: si pensi al caso della Sardegna che, con l'art. 2 della l.r. 23 maggio 2013, n. 12 aveva disposto a decorrere dal 2013 la riduzione delle aliquote IRAP. La disposizione è stata impugnata davanti alla Consulta in quanto il suddetto d.lgs. 68/2011 non è applicabile alla Regione Sardegna nella sua qualità di Regione a statuto speciale essendo, invece, riferibile alle sole Regioni a statuto ordinario. Il Giudice delle leggi è stato, inoltre, chiamato a pronunciarsi sull'art. 4 della l.r. Toscana 31 luglio 2012, n. 45 che istituisce un credito di imposta a valere sull'IRAP per quelle imprese che effettuano erogazioni liberali per progetti concernenti la promozione, dichiarandone la legittimità⁴⁸.

Il livello di conflittualità tra Stato e Regioni è divenuto evidentemente insostenibile e controproducente per tutte le parti coinvolte. Sarebbe, invece, auspicabile che in questo delicato momento di crisi economica tutti i livelli di governo operino secondo il principio di collaborazione istituzionale⁴⁹ dando attuazione alla riforma federale e definendo puntualmente il *tax assignment* tra Stato ed enti territoriali.

(46) La Regione Piemonte con l'art. 3 della l.r. 19 dicembre 2013, n. 23 e la Regione Puglia con l'art. 5 della l.r. 30 dicembre 2013, n. 45 hanno disposto, tuttavia, una maggiorazione delle detrazioni per carichi di famiglia.

(47) Cfr. F. FIGHERA, *Agevolazioni fiscali, bilancio delle tax expenditures e politica tributaria: il caso italiano*, in *Rass. trib.*, 2012, 4, pp. 969 ss.

(48) Si veda Corte Cost., 17 giugno 2013, n. 153 con nota di F. AMATUCCI, *Il riconoscimento del potere delle Regioni di riduzione e azzeramento dell'aliquota Irap*, in *Rass. trib.*, 2013, 5, pp. 1093 ss.

(49) Si veda M. BASILE, *Il principio di collaborazione tra fisco e contribuente*, Bari, 2010, *passim*.

Rappresentanza politica e trasformismo nelle assemblee regionali italiane. Verso un'agenda di ricerca

Davide Gianluca Bianchi

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il trasformismo dal punto di vista storico-politico. - 3. L'art. 67 della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale in materia. - 4. Le assemblee rappresentative nei nuovi statuti regionali e relative questioni controverse. - 5. Il disegno della ricerca empirica: difficoltà metodologiche e primi risultati.

1. Premessa

Come è noto, al principio degli anni Novanta del secolo scorso, il sistema che aveva retto il nostro Paese a partire dall'avvento – o, se si preferisce, dal ritorno – della democrazia, al termine della Seconda guerra mondiale, è entrato in crisi irreversibile. Per rigenerare il rapporto fiduciario fra i cittadini e la classe politica, in luogo del proporzionalismo (partitocratico) della Prima repubblica, il legislatore ha fatto opzione per il passaggio a sistemi elettivi maggioritari a ogni livello di governo del sistema politico. In riferimento a Comuni, Province e Regioni si è così generalizzato l'abbinamento fra leggi elettorali maggioritarie e congegni istituzionali tesi a favorire la stabilità¹; non così è avvenuto per il governo nazionale, dove il sistema maggioritario – prima uninominale, poi proporzionale con premio – non ha avuto riscontro in riforme costituzionali rivolte a rafforzare l'esecutivo nei confronti del parlamento – neppure nella forma blanda del parlamentarismo “razionalizzato” – e le prerogative del premier all'interno del Consiglio dei ministri. Come si è detto, di segno diverso invece è la vicenda che riguarda il profilo istituzionale delle Regioni, che a partire dal 1995 ha visto dapprima l'appro-

(1) Con ogni probabilità eccedendo in questa direzione, ma è un argomento che ovviamente non può essere affrontato in questa sede per carenza di spazio.

vazione della legge elettorale Tatarella, poi l'introduzione per via costituzionale dell'elezione diretta dei presidenti (con la novazione statutaria che è seguita) e, nel 2001, l'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione. In termini di istituzionalizzazione della democrazia maggioritaria, il livello di governo nazionale e quello regionale si pongono quindi sui lati opposti dello stesso *continuum*, dove nel primo caso – governo nazionale – l'istituzionalizzazione in predicato è medio-bassa, mentre nel secondo – Regioni – è alta².

Se si tiene fede alla tesi espressa da Robert D. Putnam nel suo classico *La tradizione civica nella Regioni italiane*³, per cui «le istituzioni forgiavano la politica», e per questa via condizionano i comportamenti degli attori – che verrà compiutamente argomentata nella parte finale del saggio – si tratta allora di due contesti istituzionali in cui risulta particolarmente interessante lo studio delle forme e delle modalità della rappresentanza politica, e delle sue peculiarità per verificare empiricamente le possibili asimmetrie comportamentali da parte degli attori politici che ne occupano la scena. In argomento, fra le peculiarità della rappresentanza politica italiana spicca il “trasformismo”, inteso come una caratteristica se non proprio specifica, almeno originale del parlamentarismo italiano. Dando per assodata l'analisi del fenomeno a livello parlamentare, a cui diversi studiosi si sono applicati, questo saggio estende lo studio del trasformismo alle Regioni, con lo scopo di testare ulteriormente le tesi interpretative che lo riguardano.

Di conseguenza, i quesiti di ricerca che stanno alla base di questo saggio sono i seguenti:

- si ha una diversa incidenza qualitativa e quantitativa del fenomeno del trasformismo in sede parlamentare e nelle assemblee regionali (per quanto si possa conoscere in relazione a queste ultime)?
- l'eventuale variabilità del fenomeno come si pone rispetto alle tesi interpretative più accreditate che cercano di dar conto del trasformismo?

(2) Per un'analisi puntuale del passaggio dalla Prima alla Seconda repubblica, cfr. M. ALMAGISTI, L. LANZALACO e L. VERZICHELLI (a cura di), *La transizione politica italiana da Tangentopoli a oggi*, Carocci, Roma, 2014; si veda anche M.J. BULL, *The Italian Transition that never was*, in «ModernItaly», vol. 17 – n. 1, 2012, pp. 103-118.

(3) R.D. PUTNAM, *La tradizione civica nella Regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.

- attraverso l'analisi del trasformismo nelle assemblee regionali si può argomentare l'infondatezza delle tesi moralistiche che spiegano il fenomeno come un vizio del costume nazionale, dimostrando invece che il trasformismo, là dove è presente, è uno dei risultati del "rendimento istituzionale" del sistema politico?

Senza alcuna presunzione, la ricerca tenta di colmare una lacuna negli studi della classe politica italiana e dei suoi comportamenti caratteristici nelle sedi istituzionali ove si svolge la sua azione, e in questi termini immagina possibili sviluppi futuri inerenti allo stesso soggetto. La prima ragione per spiegare questa singolare assenza di contributi scientifici deve fare riferimento alla carenza di informazioni affidabili in riferimento al contesto regionale; o meglio, i dati sono disponibili ma per lo più risultano dispersi negli archivi dei consigli regionali, senza essere raccolti in modo sistematico. Soltanto tre Regioni, attraverso le rispettive associazioni dei consiglieri regionali, hanno realizzato pubblicazioni che raccolgono sistematicamente la composizione delle assemblee e le vicende politiche dei gruppi. Queste Regioni sono Emilia-Romagna, Toscana e Puglia. A questo campione ridotto, si sono aggiunti i dati – appositamente reperiti – relativi alla Lombardia, arrivando così a raccogliere le vicende di quattro Regioni che sommate fra loro superano i 20 milioni di abitanti. Il referente empirico ha così assunto le dimensioni di un campione sufficientemente rappresentativo, per dare il senso della rilevanza quantitativa e qualitativa del trasformismo nelle assemblee regionali. Nondimeno, a livello preliminare, abbiamo ritenuto che fosse necessario un chiarimento sul significato dei termini "trasformismo" e transfughismo, concetti che non sono solo storiografici e politologici, ma anche in larga parte giuridici e giurisprudenziali. Il saggio segue così questo ordine d'esposizione, partendo dal dibattito storiografico (pluridecennale) sul trasformismo, passando poi alla teoria della rappresentanza politica e ai suoi caratteri giuspubblicistici in funzione delle discipline che ne è stata offerta negli statuti regionali recentemente innovati, per concludere con l'analisi e la discussione delle risultanze empiriche che emergono dal campione regionale. A corredo di questi primi risultati viene disegnata un'agenda di ricerca in grado di testare ulteriormente la tesi in base alla quale il trasformismo ha spazio, in modo particolare, nei contesti istituzionali in cui a beneficio degli attori vi sia un'utilità marginale a cambiare gruppo politico, e in particolare schieramento (maggioranza/opposizione).

2. *Il trasformismo dal punto di vista storico-politico*

Il *trasformismo* è considerato uno “specifico” italiano della rappresentanza parlamentare, al punto che il dibattito in merito è vivo, pressoché ininterrottamente, dalla sua prima manifestazione che risale alla fine del XIX secolo. Il vocabolo, infatti, fece il suo ingresso nel linguaggio politico tra la fine del 1882 e l’inizio del 1883, dopo che l’allora presidente del Consiglio dei Ministri Agostino Depretis (1813-1887), lo utilizzò in un discorso tenuto a Stradella l’8 ottobre 1882:

«Se qualcheduno vuole entrare nelle nostre file, se vuole accettare il mio modesto programma, se vuole *trasformarsi* e diventare progressista, come posso io respingerlo?»⁴.

Quella di Depretis voleva essere una risposta a coloro che lo attaccavano per gli accordi stipulati in campagna elettorale con la Destra moderata di Marco Minghetti (1818-1886), snaturando così – a giudizio dei critici – il programma della Sinistra storica, a cui Depretis apparteneva. È noto infatti che quest’ultimo fu il primo presidente del consiglio della Sinistra, che ebbe il suo periodo migliore fra il 1876 – data della cosiddetta “rivoluzione parlamentare” che aveva portato alla caduta della Destra storica – e il 1896, quando ebbe inizio la stagione giolittiana. Nella guida politica del Paese, i liberali radicali e progressisti della Sinistra storica si avvicendarono così ai liberali di orientamento conservatore e moderato che militavano nella Destra storica, nelle cui file ovviamente spiccava il nome del conte di Cavour (1810-1861).

Abbandonato il significato specifico che aveva assunto nel contesto storico e politico che l’aveva generato, il vocabolo è entrato nel lessico comune soprattutto per le implicazioni peggiorative che comporta, come una sorta di cifra caratteristica dei cattivi costumi nazionali:

«Da Depretis in poi, giacché i suoi metodi di governo verranno adottati anche dai successori, la parola T. servirà ad indicare un nuovo tipo di prassi parlamentare consistente in un continuo mercanteggiamento di voti tra maggioranza e opposizione, nella corruzione elevata a risorsa politica fondamentale e determinante, nei tutt’altro che infrequenti passaggi di uomini politici da un settore all’altro del parlamento, da un par-

(4) Cit. in M.L. SALVADORI, *Storia dell’età contemporanea dalla restaurazione a oggi*, vol. I (1815-1914), Loescher, Torino, 1994, p. 357.

tito all'altro. Più in generale nel T. verrà individuato il sintomo di uno stato patologico di tutto il sistema parlamentare, la causa della sua inefficienza ed inefficacia come centro nevralgico del sistema politico, della sua incapacità a porre in essere schieramenti definiti e compatti, maggioranze stabili, opposizioni responsabili⁵.

Per quanto in sintonia con il sentire diffuso, questa lettura del fenomeno sconta una più che evidente genericità che ne sfuma non poco i contorni. In termini più precisi dal punto di vista concettuale, il tema del trasformismo è stato al centro del lavoro di alcuni storici che si sono occupati della vita politica del nostro Paese, per cercare di identificare le dinamiche di fondo del sistema politico italiano, nelle sue varianti e soprattutto nelle sue "regolarità". Questi studi sostengono che l'alternanza al potere negli anni immediatamente successivi all'Unità d'Italia sia stata più apparente che reale, nonostante siano entrate nel lessico comune le categorie di "Destra storica" e "Sinistra storica" per identificare i due principali schieramenti che tenevano la scena. Il trasformismo intervenne per rendere ulteriormente flessibile il funzionamento del sistema politico, che già era incardinato sulla forte omogeneità socio-culturale del ceto politico che sedeva in Parlamento: secondo questa interpretazione, l'inclinazione in predicato – albeggiata già ai tempi di Cavour, Depretis e Giolitti – sarebbe diventata poi un fattore strutturale della nostra storia politica. Si inaugurava così una caratteristica che sarebbe stata una sorta di codice genetico della politica italiana: vale a dire, la calibratura del sistema sul "centro" dello spazio politico, con uno scarso dinamismo orientato all'avvicendamento di schieramenti e offerte politiche alternative, che in alcune fasi ha assunto le sembianze di un vero e proprio immobilismo inerziale⁶.

Fra gli studi monografici sul trasformismo usciti negli ultimi anni, si devo-

(5) A. MASTROPAOLO, *Trasformismo*, in *Dizionario di politica*, diretto da N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Utet, Torino, 1983, p. 1203; cfr. anche G. Sabbatucci, *Trasformismo*, in AA. VV., *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Istituto Treccani, Roma 1998, pp. 658-663 e M. SALVADORI, *Trasformismo*, in «Il Mulino», n. 50-2 (2001), pp. 265-270.

(6) Cfr. M. DONOVAN, J.L. NEWELL, *Centrism in Italian Politics*, in «Modern Italy», n. 13-4 (2008), pp. 381-397. Sarebbe troppo complesso in questa sede mettere in evidenza come il "trasformismo" interagisca con un altro fattore caratteristico della politica italiana: il "clientelismo". Per un attento inquadramento genealogico, cfr. V.E. PARSÌ, *La clientela. Per una tipologia dei legami personali in politica*, in "Filosofia politica", n. 2-II (1988), pp. 411-434; per una visione anti-convenzionale cfr. S. PIATTONI, *Le virtù del clientelismo. Una critica non convenzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

no segnalare i contributi di Giovanni Sabbatucci e Luigi Musella, il primo più attento al dato strutturale e politico, l'altro a quello storico e culturale. Si tratta di due contributi ugualmente utili per avere cognizione dell'argomento: nonostante le diverse sfumature, infatti, ciò che cattura l'attenzione del lettore è il denominatore comune dell'interpretazione complessiva del trasformismo, che è descritto come una pratica diretta a contrastare l'alternanza al potere di formazioni politiche sensibilmente diverse nelle loro progettualità (che altro non è se non la fondamentale regola di funzionamento nelle democrazie liberali mitteleuropee e anglosassoni). Argomentando la sua tesi, Sabbatucci sottolinea il fatto che in democrazia sia il principio del consenso a determinare questa dinamica:

«Una delle tante possibili definizioni della democrazia è quella che fa riferimento al rapporto fra potere e consenso. In democrazia, di norma, si governa perché si è ottenuto il consenso, mentre nei regimi autoritari il nesso, cronologico e causale, fra i due termini è di solito inverso»⁷. Di conseguenza, nelle democrazie “il potere logora chi ce l'ha”, mentre negli altri regimi, e pure nelle democrazie malfunzionanti, il «potere crea per definizione più consenso di quanto non ne consumi (*il potere logora chi non ce l'ha*) [...]»: in altre parole, il meccanismo fisiologico dell'alternanza al potere si inceppa (o non comincia nemmeno a funzionare) dando luogo a quello che abitualmente definiamo un “sistema bloccato”⁸. Forte di questa premessa, Sabbatucci arriva a sostenere una tesi molto netta intorno alla storia politica del nostro Paese:

«Non voglio con questo sostenere che, nel lungo periodo considerato, i risultati delle consultazioni politiche – ossia l'unico strumento legittimo di misurazione del consenso – siano irrilevanti [...]. Voglio solo dire che non hanno mai, per loro esclusiva virtù, consegnato il governo a una forza che prima ne era esclusa; che, al contrario, l'esercizio del potere (burocratico-clientelare, dittatoriale, partitocratico) ha sempre fornito a chi controllava l'esecutivo strumenti più o meno impropri di raccolta del consenso»⁹.

(7) G. SABBATUCCI, *Il trasformismo come sistema. Saggio sulla storia politica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 3.

(8) *Ibidem*, p. 4.

(9) *Ibidem*, p. 5.

Un ruolo importante nel compattare il sistema politico al suo interno e spingerlo a funzionare secondo logiche diverse dall'alternanza democratica è stata la costante presenza di formazioni "anti-sistema": nell'Italia liberale e monarchica, lo erano i socialisti, in particolare "massimalisti", dalle cui file (non a caso) nacque il fascismo "movimento"¹⁰; in quella democratica e repubblicana lo era il Partito comunista, su cui pesava la ben nota *conventio ad excludendum*. I governi che si succedevano si muovevano allora all'interno di un'area politica ben definita – nell'Italia liberale rappresentato dalla forze della Destra e della Sinistra storica; nella stagione repubblicana dalle formazioni del quadri-pentapartito¹¹ – senza sostanziali discontinuità. Lasciamo ancora per un attimo la parola a Sabbatucci:

«In tutti i sistemi rappresentativi si viene così a creare uno scarto fra un'*area della rappresentanza*, che in teoria dovrebbe coprire (anche se non è sempre così) l'intero spettro delle forze presenti nella società, e un'*area delle legittimità*, che è sempre più ristretta della prima. Quando questo scarto è forte, si creano grossi problemi, non solo nel rapporto fra sistema politico e società, ma anche nel funzionamento del sistema politico¹². A questo proposito ci si potrebbe interrogare sulla natura politica degli ultimi due decenni, quelli che giornalmicamente vanno sotto l'etichetta di "Seconda repubblica", e sull'alternanza al potere di schieramenti politici diversi, che sembrerebbe contraddire la tesi di Sabbatucci. Per certi aspetti, si tratta di fatti troppo prossimi al presente per essere analizzati con il dovuto distacco "avalutativo"¹³; in ogni caso,

(10) Come è noto, la distinzione fra fascismo "movimento" e fascismo "regime" è di Renzo DE FELICE (1929-1996): cfr. R. DE FELICE, *Intervista sul "fascismo"*, in M.A. LEDEEN (a cura di), Introduzione di G. Belardelli, Laterza, Roma-Bari 1997 (I ed. 1975).

(11) «Così come la classe liberale divenne l'unica parte legittimata a governare tra il 1861 e il 1914, così la Democrazia cristiana lo fu tra il 1945 e il 1992» [L. MUSELLA, *Il trasformismo*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 175].

(12) G. Sabbatucci, *op. cit.*, p. 10.

(13) Vi sono stati studiosi (in genere politologi) che hanno percorso strade interpretative molto diverse per descrivere il funzionamento del sistema politico italiano del secondo dopoguerra: per esempio, Giovanni Sartori ha parlato di "pluralismo polarizzato" (*Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugarco, Milano 1982), mentre Giorgio Galli lo ha descritto come un caso di "bipartitismo imperfetto" (*Il bipartitismo imperfetto: comunisti e democristiani in Italia*, Il Mulino, Bologna 1966). Per analisi più aggiornate cfr. C. GUARNIERI, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 2011; M. COTTA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 2011.

la percezione che se ne trae (senza un particolare approfondimento dell'argomento) è quella di un'alternanza senza dubbio effettiva, ma incardinata sulla lotta politica contingente, senza che la dinamica riesca a trovare un consolidamento istituzionale al di là dell'insistenza sulla scena politica di protagonisti dotati di maggior seguito e capacità di generare alleanze a favore, e contro le proprie posizioni. In poche parole, nella Seconda Repubblica vi è stata sì alternanza, ma senza istituzionalizzazione del sistema politico, per cui, per molti aspetti, continuano a valere le considerazioni che abbiamo formulato sopra che, per di più, risultano ulteriormente avvalorate dalle coalizioni *bi-partisan* (i cosiddetti governi di "larghe intese") che si sono succedute a partire dal novembre 2011.

Seguendo questa linea interpretativa, che di conseguenza non riconosce una netta discontinuità fra la Prima e la Seconda Repubblica in ordine al fenomeno trasformistico, Marco Valbruzzi si è sforzato di costruire una tipologia che sul lato del comportamento politico distingue un trasformismo "molecolare", che interessa i singoli parlamentari, dal trasformismo "di gruppo", mentre per quanto riguarda il sistema politico e le finalità delle dinamiche analizzate, il medesimo studio identifica una dinamica "inclusiva" verso la maggioranza e una "esclusiva", mirata a stabilire un rapporto comunque collaborativo con l'opposizione, ma meno stretto. In prospettiva diacronica ne scaturisce la sintesi che segue, che abbraccia l'intero arco della storia politica unitaria:

Tabella. 1 - *Tipologia del trasformismo in Italia (1876-2013)*

	Molecular transformism	Group transformism
Exclusive transformism	"Liberal transformism" (1876-1887) "Conservative transformism" (1887-1900)	Pentapartito (1980-1992)
Inclusive transformism	Second Party System (1994-2013)	Giolittian era (1901-1914) Centre-left (1962-1975) Historic compromise (1976-1979)

Fonte: M. VALBRUZZI, *Is trasformismo a useful category for analysing modern Italy?*, in "Journal of Modern Italian Studies", vol. 19 - n. 2 (2014), p. 179.

Si tratta di un tentativo suggestivo, che per certi versi – alludiamo soprattutto ai comportamenti politici – trova conferma anche a livello regionale (come vedremo nella parte finale del saggio). Tirando le somme di queste prime annotazioni, chiudiamo ribadendo uno dei quesiti scientifici che – come si è visto in premessa – stanno alla base del contributo: il trasformismo sarebbe un vizio nazionale, oppure una scelta di sistema per governare dal centro dello spazio politico escludendo le “estreme”, o meglio cercando di tenerle sotto controllo, legandole in qualche modo all’indirizzo politico della maggioranza attraverso la forza di gravità trasformistica? Luigi Musella non ha dubbi a questo proposito:

«L’idea del trasformismo in genere si lega a limitati momenti della storia politica italiana [...]. Nel nostro caso abbiamo inteso invece proporre il trasformismo come un fattore tipico, costante e strutturale del sistema politico dell’Italia unita. Pur considerando le diversità dell’Italia degli anni 1861-1925 e 1945-1992, si può infatti dire che l’impossibilità di un sistema fondato sull’alternanza ha caratterizzato l’età liberale come quella repubblicana ed ha permesso in ambedue i periodi la formazione di una ristretta classe di governo che, non potendo agire se non al proprio interno, ha finito per aggregare gruppi e persone divise spesso nella dottrina e nelle idee politiche, ma unite dalla volontà di difendere il sistema da tutte quelle forze che ne erano escluse. Di qui l’importanza che ha sempre avuto il “centro” come formazione che univa il centro-destra e il centro-sinistra e che respingeva la destra e la sinistra, in quanto schieramenti antisistema»¹⁴.

Escludendo la stagione fascista, in genere crocianamente interpretata come una “parentesi” – cioè una fase senza soluzione di continuità, do-

(14) L. MUSELLA, *op. cit.*, p. 173. Sul trasformismo la letteratura è molto ampia: in relazione a questo saggio si veda almeno S. ROGARI, *Alle origini del trasformismo: partiti e sistema politico nell’Italia liberale 1861-1914*, Laterza, Roma-Bari, 1998; G. CAROCCI, *Il trasformismo dall’Unità ad oggi*, Unicopli, Milano, 1992; E. MISEFARI, *Il trasformismo molecolare nel parlamento italiano: discorso introduttivo*, prefazione di P. Arcchi, Luigi Pellegrini, Cosenza 1989; R. NENCINI, *Il trionfo del trasformismo: l’Italia tra la prima e la seconda Repubblica*, Loggia de’ Lenzi, Firenze 1996; C. TULLIO-ALTAN, *Populismo e trasformismo: saggio sulle ideologie politiche italiane*, Feltrinelli, Milano 1989; *Id.*, *La nostra Italia: clientelismo, trasformismo e ribellismo dall’Unità al 2000*, Prefazione di R. Cartocci, Egea, Milano 2000; M. VALBRUZZI, *Is trasformismo a useful category for analysing modern Italy?*, in «Journal of Modern Italian Studies», vol. 19 - n. 2 (2014), pp. 169-185. È rilevante anche M.L. SALVADORI, *Storia d’Italia e crisi di regime. Saggio sulla politica italiana, 1861-2000*, Il Mulino, Bologna 2004.

po la quale, *mutatis mutandis*, si è avuta la reviviscenza di almeno alcune delle principali caratteristiche dell'Italia liberale – la classe dirigente italiana ha assunto così le caratteristiche di una sorta di “notabilato politico”, con una scarsissima mobilità e uno spiccato immobilismo nelle istituzioni e nei partiti, caratteri questi che hanno trovato riscontro nelle gravi difficoltà del sistema politico ad affrontare con prontezza ed efficacia le riforme che, di volta in volta, apparivano necessarie.

3. *L'art. 67 della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale in materia*

Dal punto di vista tecnico, lo strumento che consente il trasformismo è il principio del “libero mandato” parlamentare o – se si preferisce – il divieto di “mandato imperativo”¹⁵. Sotto il profilo giuridico, una norma che lo statuisse a livello costituzionale era presente già nello Statuto albertino:

«I Deputati rappresentano la nazione in generale e non le sole Province in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori» (art. 41)¹⁶.

Come è noto, nella Costituzione repubblicana il principio è affidato alla seguente norma:

«Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 67).

Il dibattito intorno all'art. 67 fu particolarmente stringato e sbrigativo in Assemblea costituente, evidentemente nel presupposto di replicare un principio incontroverso¹⁷. Sarebbe più complesso, invece, interpre-

(15) Sulla teoria della rappresentanza politica cfr. D.G. BIANCHI, *Élite in crisi. La revoca degli eletti in democrazia*, Prefazione G. Urbani, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 17-24.

(16) L'articolo in questione si occupa dei soli deputati, in quanto i senatori era di nomina regia: «Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re [...]» (art. 33 dello Statuto).

(17) «Votato senza discussione nella seduta del 10 ottobre 1947, l'art. 64 del progetto di Costituzione (divenuto poi l'art. 67 nel testo definitivo) parrebbe far parte di quei principi che i nostri costituenti ritennero meritevoli di minor approfondimento ed attenzione» [N. ZANON, *Il diritto costituzionale al libero mandato parlamentare*, Giappichelli, Torino 1991, pp. 211-212]. Si veda anche L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Rivista AIC* (Associazione italiana dei costituzionalisti), n. 4 (2012), www.rivistaaic.it.

tare il “combinato disposto” di questa norma con l’art. 49, che disciplina il ruolo democratico dei partiti¹⁸, anche tenendo conto del dato storico contingente, e cioè della funzione politica assolta in quel frangente dal Comitato di liberazione nazionale, che durante i lavori della Costituente (1946-1947) reggeva, di fatto, il governo del Paese¹⁹. Come ovvio, la disciplina dei partiti e della rappresentanza politica risentiva in misura rilevante dei condizionamenti prodotti dall’esperienza fascista, e il dettato costituzionale ne era una diretta conseguenza. In una cornice di garanzia costituzionale del pluralismo e della libertà d’espressione, si aveva così, da un lato, la privazione della soggettività giuspubblicistica da parte dei partiti, perché la personalità giuridica era stata una delle caratteristiche tecniche che aveva consentito al Partito fascista di assumere un ruolo istituzionale, stravolgendo lo Statuto albertino senza modificarne le norme²⁰; dall’altro lato, il baricentro del divieto di mandato imperativo si spostava, in realtà, dagli elettori al partito d’appartenenza dell’eletto, in termini che è opportuno spiegare, per dare il senso delle ricadute concrete della norma in questione.

Benché si avvicinasse al concetto dello *Parteienstaat* (Stato di partiti) della dottrina tedesca di matrice kelseniana²¹, la norma che poneva il “divieto di mandato imperativo”, opportunamente aggiornata nella sua operatività, finiva infatti per tutelare il parlamentare nei confronti delle pretese che potevano giungergli dal suo partito: per fare un facile esempio, si pensi all’eventualità che i vertici di quest’ultimo potessero pretendere le dimissioni dalla carica parlamentare a seguito della sua espulsione (o spontanea fuoriuscita) dalle fila del partito. L’appartenenza partitica è senza dubbio l’elemento sotto il quale s’iscrive l’offerta politica e programmatica a cui il deputato sceglie di aderire e di dare il proprio contributo; in ultima analisi, tuttavia, prevale il mandato democratico su quel-

(18) «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.).

(19) Si veda N. ZANON, *op cit.*, pp. 15 ss.

(20) Il noto concetto di “Costituzione materiale” teorizzato da Costantino Mortati (1891-1985) fa riferimento proprio a questa circostanza: cfr. ID., *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.

(21) Cfr. D.G. BIANCHI, *Élite in crisi*, cit., pp. 34-38.

lo che in dottrina è stato definito il “mandato imperativo di partito”: una volta eletto, il deputato è tutelato dai condizionamenti che gli potrebbero venire sia dai suoi elettori che dai vertici del partito che l’ha candidato. Di conseguenza è tenuto a portare a termine il mandato rappresentativo, potendosi sottrarre a questo diritto-dovere solo per ragioni personali: non a caso è consuetudine delle assemblee liberaldemocratiche respingere le dimissioni anticipate dallo scranno parlamentare motivate da ragioni di carattere politico. Per concludere su questo punto, si può osservare come «il divieto costituzionale [l’autore si riferisce all’art. 67 della Costituzione, *ndb*] abbia assunto in sostanza la caratteristica di una clausola di mera salvaguardia per il rappresentante nei confronti del partito o del corpo elettorale, potendogli consentire, senza una diversa scelta costituzionale – come nel caso della previsione di un meccanismo di revoca – di abbandonare il partito che ne ha consentito l’elezione o di dissociarsene in talune scelte di indirizzo politico, essendogli garantita, comunque, la iscrizione in un altro gruppo dell’assemblea parlamentare»²².

Per chiarire ulteriormente la materia è disponibile un’importante sentenza della Corte costituzionale (n. 14 del 7 marzo 1964) sull’interpretazione dell’art. 67 della Costituzione. Secondo la Consulta la norma in questione non vieta di per sé gli accordi fra gli elettori e i candidati, o fra questi ultimi e i partiti d’appartenenza, ma semplicemente ne decreta l’irrelevanza giuridica, e quindi l’impossibilità di farli valere in giudizio. Se l’oggetto di tali accordi non è contrario alla legge, si tratta di semplici obbligazioni “naturali”, a cui i soggetti implicati possono attenersi se avvertono un dovere morale in questo senso, ma la cui inosservanza (eventuale) non configura un fatto antiggiuridico che possa essere sanzionato dall’autorità giudiziaria. La famosa sentenza merita di essere rapidamente ripresa per l’importanza che riveste. Nei fatti la vicenda che aveva portato la Corte a pronunciarsi sull’art. 67 della Costituzione riguardava una sollevazione promossa dall’avv. Flaminio Costa di Milano, il quale lamentava di non dovere alcun compenso alla società elettrica Enel, succeduta alla EdisonVolta in forza di un controverso provvedimento legislativo. In particolare, l’avv. Costa faceva sponda su alcune dichiarazioni parallele al dibattito d’aula e rila-

(22) R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova 2005, p. 102.

sciate da parlamentari che, a suo dire, militavano nel partito da lui votato nelle precedenti elezioni, che nel proprio programma elettorale aveva escluso di poter sostenere la legge in questione: secondo tali dichiarazioni i parlamentari asserivano di dover contravvenire agli impegni assunti in campagna elettorale a causa della disciplina di partito, che imponeva loro di votare diversamente. Di conseguenza, il ricorrente arrivava a sostenere che il provvedimento legislativo in questione potesse essere nullo (o annullabile) a seguito dell'asserito "mandato imperativo" che, a suo dire, legava gli eletti ai programmi politici dei rispettivi partiti: per l'avv. Costa, i cittadini votavano questi ultimi, più che i candidati, a cui gli eletti non potevano quindi discostarsi nell'espletamento del loro mandato. Rigettando la tesi appena citata, la Consulta, nella parte dispositiva della sentenza, traeva spunto per inquadrare con accuratezza la triangolazione dei rapporti che uniscono gli elettori con i candidati, i parlamentari con il partito d'appartenenza e questi ultimi con i cittadini nella loro generalità. In particolare la Corte osservava che:

L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni, ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito²³.

Di conseguenza, la tesi del "mandato imperativo" non può che essere respinta in ogni sua interpretazione: sia nel presupposto che gli elettori possano vincolare gli eletti, sia nella versione ben più realistica e attuale, in base alla quale i parlamentari non avrebbero alcun margine d'autonomia politica e intellettuale nei confronti delle pretese dei vertici del loro partito. Osservare come l'esercizio concreto di tale autonomia potrebbe non giovare alla carriera politica dei singoli parlamentari, è tesi più che ovvia, ma non meno irrilevante ai fini di una trattazione giuridica dell'art. 67 della Costituzione.

(23) <http://www.giurcost.org/decisioni/1964/0014s-64.html>.

4. *Le assemblee rappresentative nei nuovi statuti regionali e relative questioni controverse*

Passando ora alla declinazione regionale della rappresentanza politica – che è il cuore di questo articolo – si devono spendere alcune parole di premessa sulla stagione di innovazione statutaria sollecitata dalla legge cost. 11 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

Le legge in questione ha qualificato in misura sensibile l'autonomia regionale, in particolare assegnando alle Regioni la titolarità esclusiva della potestà statutaria e di tutto l'*iter* approvativo del testo (e delle sue eventuali modifiche):

«Con la revisione costituzionale del 1999 gran parte delle incertezze che avevano animato il dibattito sviluppatosi per la definizione della qualificazione giuridica dello statuto regionale sotto la vigenza dell'originario art. 123 Cost. si dissolvono, attraverso la soppressione dell'approvazione parlamentare e il conseguente venir meno della caratteristica *bipolarità* della fonte in precedenza prevista»²⁴.

Come sarebbe avvenuto due anni più tardi con la riforma del Titolo V della Costituzione (legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), che fra le altre cose ha ridisegnato le competenze legislative dello Stato e delle Regioni *ex art.* 117, la fonte normativa regionale ha assunto un carattere "primario", nell'ambito delle proprie competenze e naturalmente nei limiti del territorio Regionale, accanto, e non più in subordine, alla legge ordinaria licenziata dal Parlamento nazionale²⁵. In conclusione, quindi, «in tali

(24) G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova 2008, p. 261. In tema si vedano anche le seguenti osservazioni dello stesso autore: «Per tali motivi lo statuto regionale ordinario non può che apparire configurabile [...] sia sotto il profilo ordinamentale sia sotto il profilo teorico, come un nuovo e diverso *type* di fonte primaria regionale a competenza specializzata, la cui natura è condizionata dalla ragione normativa di essere stata considerata dall'art. 123 Cost. come fonte *materialmente costituzionale*, disciplinante i principi di organizzazione e di funzionamento della Regione» (p. 278). E ancora: «L'eliminazione del limite dell'armonia con le leggi della Repubblica pone adesso la questione della collocazione dello statuto regionale nel sistema delle fonti in termini sensibilmente diversi. Infatti, non pare più utilizzabile un'impostazione che faccia leva sulla subordinazione (più o meno intensa che possa essere) dello statuto alla legge statale, risultando oggi lo statuto una fonte primaria *pleno iure*, immediatamente subordinata soltanto alla Costituzione e addirittura *facoltizzata* a derogare ad alcune sue norme» (p. 296).

(25) S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni del nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 2007. In termini critici si veda A. RUGGERI, *Verso una*

circostanze, non vi è affatto un *ritorno* al principio della gerarchia, ma la normale operatività del criterio della competenza tra le fonti (e tra le norme prodotte) rettamente inteso, sia in relazione alle *materie* sia con riferimento alle *modalità di normazione*. I principi della legislazione statale nelle materie di potestà concorrente vincolano la Regione non in quanto *sovraordinati*, ma solamente come norme *interposte*²⁶.

Relativamente alla Lombardia, ad esempio, il nuovo Statuto è contenuto nella legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1 (Statuto d'autonomia della Lombardia) ed è in vigore dal 1° settembre 2008. Ad esclusione della Regione Basilicata, che ancora non ha ottemperato, ad oggi tutte le altre Regioni a statuto ordinario hanno approvato i nuovi statuti, con la tempistica indicata nella seguente tabella:

Tab. 2 - *Leggi d'approvazione dei nuovi statuti regionali*

Regione	Legge d'approvazione del nuovo statuto
Abruzzo	l.r. 10 gennaio 2007, n. 1
Campania	l.r. 28 maggio 2009, n. 6
Emilia-Romagna	l.r. 31 marzo 2005, n. 13
Lazio	l.r. 11 novembre 2004, n. 1
Liguria	l.r. 3 maggio 2005, n. 1 (e modificato con legge statutaria 5 ottobre 2007, n. 1)
Marche	l.r. 8 marzo 2005, n. 1
Molise	l.r. 13 febbraio 2012, n. 14
Piemonte	l.r. 4 marzo 2005, n. 1 (modificato con legge statutaria 13 novembre 2009, n. 2)
Puglia	l.r. 12 maggio 2004, n. 7
Toscana	l.r. 11 febbraio 2005, n. 7 (modificato con l.r. 8 gennaio 2010, n. 1)
Umbria	l.r. 16 aprile 2005, n. 21 (modificato con l.r. 4 gennaio 2010, n. 1)
Veneto	l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1

Fonte: Conferenza dei Presidenti della assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome (www.parlamentiregionali.it)²⁷.

revisione della forma costituzionale dello Stato, in *Rivista Aic (Associazione italiana dei costituzionalisti)*, n. 3 (2913), www.rivistaaic.it.

(26) *Ibidem*, p. 298.

(27) I testi degli statuti si possono consultare al sito indicato e in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna 2006 (gli statuti disponibili alla data della pubblicazione sono acclusi in formato digitale nel cd-rom allegato); Consiglio regionale della Toscana, *Statuti regionali: i testi dei nuovi Statuti delle Regioni a statuto ordinario*, Firenze, 2008.

La maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni ordinarie, insieme alla rimozione della figura del Commissario governativo che precedentemente (*ex art. 127 della Costituzione nel testo previgente alla legge cost. 3/2001*) promulgava ogni legge regionale prima del suo ingresso in vigore, ha generato un contenzioso piuttosto corposo di fronte alla Corte costituzionale, a seguito di impugnative promosse dal Governo per la supposta incostituzionalità di alcuni testi. Si tratta di una mole di ricorsi largamente inferiore a quelli derivati dalla nuova formulazione dell'art. 117, ma comunque importanti sotto il profilo qualitativo.

I principali pronunciamenti della Consulta in materia statutaria sono indicati di seguito:

- sentenza n. 372/2004 relativa allo Statuto della Toscana (dichiarata l'infondatezza della questione sollevata dal governo);
- sentenze n. 378 e 379 del 2004 Statuto Umbria e Emilia-Romagna (dichiarata l'incostituzionalità da parte della Consulta);
- sentenza 2/2004 Statuto Calabria (incostituzionalità);
- ordinanza n. 353/2005 Statuto Liguria (ritiro dell'impugnativa a seguito dell'adozione di un nuovo testo);
- sentenza 12/2006 Statuto Abruzzo (incostituzionalità);
- sentenza 63/2012 Statuto Molise (infondatezza)²⁸.

Per l'importanza che riveste in rapporto all'argomento di questa ricerca, si deve dedicare particolare attenzione al contenzioso che ha interessato la Regione Liguria, a seguito dell'intendimento di questa d'aggiungere la denominazione "Parlamento della Liguria" accanto a quella di "Consiglio regionale della Liguria" (sentenza n. 106 del 12 aprile 2002). La Consulta ha deciso in senso contrario nella famosa sentenza redatta da Carlo Mezzanotte.

La questione merita di essere brevemente richiamata. Nel proprio ricorso il Governo, patrocinato dalla Avvocatura dello Stato, lamentava il fatto che: «il *nomen iuris* degli organi connota tipicamente le funzioni che a quegli organi sono attribuite, e tale generale principio assumerebbe particolare pregnanza in riferimento al nome "Parlamento", che, nella storia costituzionale moderna, identificherebbe l'organo attraverso il quale il

(28) <http://www.giurcost.org/decisioni>.

popolo esprime la propria sovranità, partecipando all'esercizio del potere politico. [...] non potrebbe dubitarsi che nel sistema costituzionale italiano, che esalta la "centralità" delle assemblee parlamentari, le due Camere siano gli organi costituzionali nei quali la volontà popolare più immediatamente ed efficacemente si esprime. La posizione eminente che esse occupano nella struttura dei poteri statali rifletterebbe appunto la sovranità popolare che il Parlamento incarna e rappresenta e precluderebbe l'impiego di tale denominazione con riferimento a organi della Regione, che sono comunque rappresentativi di poteri di autonomia e non di poteri sovrani».

A difesa delle proprie prerogative, la Regione Liguria, affidandosi alla dottrina dell'avv. Luigi Cocchi, obiettava che l'espressione Parlamento potesse essere di per sé «sintomatica e coesistente della sovranità dello Stato», replicando che:

«la sovranità è caratteristica dello Stato complessivamente considerato, mentre la denominazione di Parlamento si attaglierebbe ad assemblee rappresentative, espressive di potere popolare, con funzione legislativa e di controllo politico sul Governo».

In un passaggio successivo della propria memoria, la Regione Liguria, riconoscendo esplicitamente la spettanza della sovranità allo Stato nella sua unitarietà, di rimando osservava come:

«l'impiego del *nomen* Parlamento [...] troverebbe giustificazione proprio nella marcata assimilazione funzionale tra assemblea legislativa statale e assemblea legislativa regionale alla quale hanno condotto le riforme costituzionali più recenti (*alludendo evidentemente alle leggi cost. 1/1999 e 3/2001*, ndr), tutte intese al rafforzamento delle istituzioni regionali nella complessiva organizzazione dello Stato. Particolare significato assumerebbe, in tale prospettiva, l'attribuzione di una amplissima potestà legislativa alle Regioni, per effetto del superamento del criterio della enumerazione delle materie di competenza regionale, cui era originariamente improntato l'art. 117 della Costituzione, e l'accoglimento del principio, concettualmente opposto, della residualità della competenza legislativa regionale (art. 117, comma quarto, della Cost.)».

Nella sua decisione la Consulta sottolineava, in primo luogo, la presenza nel testo della Costituzione (art. 121) della denominazione "Consiglio regionale" per indicare l'organo rappresentativo e legislativo delle Re-

gioni. Nondimeno, negava che il Parlamento nazionale, e specificamente la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, potesse asserire di assorbire in sé, in misura totale, la sovranità popolare, dopo che una quota di quest'ultima è stata ceduta alle istituzioni europee attraverso appositi trattati. Inoltre, secondo il dettato del nuovo art. 114 della Cost., le Regioni, insieme allo Stato ma anche alle Province e ai Comuni, costituiscono la Repubblica italiana nella sua interezza. Di conseguenza, osservava la Corte:

«se non lo si vuole racchiudere entro uno schema troppo angusto e ormai storicamente inattendibile, non è il principio di sovranità popolare a poter fondare un'attribuzione costituzionale all'uso esclusivo della denominazione "Parlamento"».

L'argomento decisivo utilizzato dalla Consulta a favore del ricorso del Governo, in conclusione faceva riferimento allora al Parlamento quale istituzione meglio di altre in grado di fare sintesi della politica nazionale:

«solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. [...] Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo *nomen*»²⁹.

Apprezzata nella «pienezza del suo significato il valore deontico degli articoli 55 e 121 della Costituzione», la Corte costituzionale ne traeva la conclusione del «vero e proprio divieto per i Consiglio regionali di appropriarsi del nome Parlamento».

Una medesima decisione dello stesso anno (sentenza n. 306 del 20 giugno 2002) ha riguardato la Regione Marche, inibendo anche in quel caso l'uso del *nomen iuris* "Parlamento" per l'organo rappresentativo regionale³⁰. Tali pronunciamenti hanno generato una netta omogeneità nell'indicazione nominale degli organi rappresentativi e legislativi delle Regioni, a cui si sottrae la sola Emilia-Romagna, che accanto alla dizio-

(29) <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0106s-02.html>.

(30) <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0306s-02.html>.

ne “Consiglio regionale” ha posto la dizione “Assemblea legislativa regionale” (Titolo IV- Capo I - artt. 27 e ss.)³¹.

Da ultimo, ma non per importanza, resta da dire che l'art. 122 della Costituzione, novellato dalla riforma del Titolo V *ex* legge cost. 3/2001, richiede di essere attuato attraverso la legge regionale, al fine di disciplinare il «sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali». A questo scopo è intervenuta la legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione) la quale agisce come legge-quadro in materia elettorale, ponendo i «limiti dei principi fondamentali» a cui le singole leggi regionali devono attenersi in sede attuativa, con l'effetto di superare definitivamente la precedente normativa elettorale uniforme e indifferenziata a livello nazionale (legge 108/1968 e legge 43/1995). Ai fini di questo saggio è rilevante osservare quanto disposto dall'art. 4 della legge 165/2004 che disciplina il sistema d'elezione del presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, richiedendo l'equa rappresentanza delle minoranze, senza nuocere alla stabilità delle maggioranze, e la contestuale elezione del presidente della Giunta e del Consiglio regionale, se il presidente è eletto a suffragio universale e diretto (principio del *simul stabunt, simul cadent*). In linea con le disposizioni della legge cost. 1/1999, tuttavia la legge in questione consente «l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto», ponendo dei termini temporali tassativi (90 giorni) per la sua elezione dopo quella del Consiglio (è significativo che nessuna Regione a statuto ordinario abbia optato per questa soluzione, preferendo invece l'elezione diretta del presidente). Infine, la lett. c), comma 1, del medesimo articolo pone tassativamente il “divieto di mandato imperativo” in ogni sua forma. Questa formulazione si muove sulla stessa linea dell'art. 1, comma 5, della legge 108/1968³² che, ricalcando l'art. 67 della Costituzione, disponeva che i «consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione senza vincolo di mandato».

(31) Anche in questo caso fanno eccezione le Regioni a statuto speciale: la Sicilia denomina il proprio organo legislativo “Assemblea regionale” e la Valle d'Aosta opta invece per “Consiglio della Valle”.

(32) La normativa in questione (legge 17 febbraio 1968, n. 108 “Norme per l'elezione dei consigli regionali delle Regioni a statuto normale”) è ancora parzialmente in vigore finché le Regioni non approveranno le proprie leggi elettorali, fruendo dell'autonomia loro riconosciuta dalla legge cost. 1/1999 in materia di “forma di governo”.

Il recepimento della norma si trova naturalmente in tutti i nuovi Statuti regionali³³: in quello della Lombardia, per esempio, si dice che «Il consigliere regionale rappresenta la comunità regionale ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 13, comma 1).

5. Il disegno della ricerca empirica: difficoltà metodologiche e primi risultati

Venendo ora alla parte empirica del presente saggio, sul piano lessicale si deve dire in primo luogo che il “transfughismo” è il vocabolo tecnico che i giuristi utilizzano per identificare quello che gli storici chiamano “trasformismo”. Le ragioni di questa scelta nominale non sono arbitrarie: mentre con il trasformismo – come si è visto – si intende un concetto che, muovendo dai comportamenti dei deputati e senatori dentro le aule parlamentari, finisce per assumere significati più vasti che muovono in varie direzioni (storiche, culturali, politologiche, ecc.), con il “transfughismo” gli studiosi di discipline giuspubblicistiche vogliono intendere un dato puramente fattuale, e cioè il passaggio da un gruppo politico a un altro dentro un’assemblea rappresentativa. In questi termini, Salvatore Curreri dà del “transfughismo parlamentare” la seguente nozione: «passaggio nel corso della legislatura di deputati o senatori dal gruppo politico del partito per cui sono stati eletti ad un altro»³⁴. Per analogia, lo stesso concetto potrebbe essere traslato alle assemblee rappresentative regionali, senza presentare alcun problema metodologico. Tuttavia, se sono piuttosto rari gli studi empirici dedicati al transfughismo nelle aule parlamentari dello Stato³⁵, lo sono ancora di più per i Consigli regionali. Utilizzando una certa ampiezza di dati vi ha lavorato Enzo Colarullo, che ha tenuto conto di quanto è avvenuto nella legislatura V (1990-1995) e VI (1995-2000) nei Consigli regionali di Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte e Toscana e dei casi di transfughismo nel Consiglio regionale della Sardegna in riferimento alle legislature X

(33) Si vedano i riferimenti statutari in S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze 2004, p. 19 (in nota).

(34) *Ibidem*, p. 7.

(35) *Ibidem*, p. 7 (alla nota 2).

(1989-1994) e XI (1994-1999). Le sue osservazioni in materia sono piuttosto telegrafiche, indirizzate soprattutto ad accertare l'insistenza del fenomeno in una dimensione diversa da quella nazionale:

«È [...] da sottolineare che il dato sulla mobilità dei singoli consiglieri è parzialmente indipendente da quello relativo alla costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura [...] e alla costituzione di monogruppi [...]. Comunque il solo indicatore quantitativo aggregato permette di valutare la consistenza del fenomeno del transfughismo che sembra pertanto avere massicciamente investito anche le Regioni»³⁶.

In realtà si potrebbero sviluppare considerazioni più approfondite anche sulla base di un campione limitato. In ogni caso, la ricerca di Colarullo risente di alcuni limiti metodologici non marginali: in primo luogo, i dati empirici dovrebbero riguardare un periodo più esteso, non soltanto due legislature in successione – Colarullo ha considerato la V e la VI per le Regioni ordinarie prese in esame e la X e l'XI per la Sardegna – perché la storia delle Regioni ordinarie ha traguardato ormai i 40 anni, mentre quelle a statuto speciale praticamente sono nate insieme all'Italia repubblicana (se non prima, come nel caso della Sicilia). E qui sorgono le prime difficoltà di ordine pratico: per lo studioso non è facile avere i dati in questione.

La nostra ricerca risente anch'essa di questo limite, non facilmente superabile: pur riuscendo a reperire informazioni in ordine a tutte le legislature concluse – dalla I all'VIII (1970-2010) – non ci è stato possibile, infatti, andare oltre la disponibilità dei dati relativi a Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Puglia. Ciò è accaduto in ragione del fatto che, nel primo caso, abbiamo potuto fare affidamento sulla collaborazione della Segreteria generale del Consiglio regionale della Lombardia, mentre negli altri casi abbiamo consultato pubblicazioni specificamente dedicate alla vita dei rispettivi Consigli regionali³⁷. La richiesta indirizzata alle al-

(36) E. COLARULLO, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino 2001, p. 61.

(37) Regione Emilia-Romagna, *Il filo di Arianna. 40 anni di Regione*, a cura della Direzione generale dell'Assemblea legislativa - Servizio legislativo e qualità della legislazione, 2010 (pubblicazione non registrata reperibile online al seguente link: http://elezioni.Regione.emilia-romagna.it/wcm/al/astud/pub/legislativo/index/pubblicazioni/gli_speciali.htm); Regione Toscana – Consiglio regionale, *Gli archivi delle politica: l'attività dei gruppi politici del Consiglio regionale, 1970-2010*, Centro stampa del Consiglio regionale della Toscana, Firenze

tre Regioni di poter disporre dei dati in oggetto per finalità scientifiche non ha avuto riscontro positivo.

Entrando nel merito delle informazioni reperite, bisogna ammettere che queste non sono perfettamente omogenee: i dati sono più ricchi di dettagli in riferimento alle ultime legislature e piuttosto scarni man mano che si va indietro nel tempo. La prima sensazione che si ricava dallo studio analitico della vita politica dei Consigli regionali, in ogni caso, è che la loro attività viva molto di riflesso delle dinamiche nazionali, di cui sovente sembra essere una “variabile dipendente”: per esempio la denominazione dei gruppi, il più delle volte, ha seguito prontamente gli avvenimenti nazionali, senza quasi mai anticiparli, generando così fenomeni di “trasformismo di gruppo” (secondo la denominazione di Valbruzzi) tipici della stagione del penta-partitismo. Di conseguenza, la fenomenologia stessa del trasformismo non sembra avere una dimensione e caratteristiche proprie particolarmente rilevanti e originali, se non essere una conseguenza di quanto deciso in altre sedi politiche, soprattutto all’interno delle segreterie nazionali dei partiti: questo aspetto è particolarmente evidente per le legislature regionali dei primi venti-venticinque anni, fino alla metà degli anni Novanta. Nondimeno, anche dallo studio della mobilità nell’adesione ai gruppi regionali, appare palese la maggiore qualificazione della politica regionale nel passaggio dalla Prima alla Seconda repubblica, che sostanzialmente ha coinci-

2012; Regione Puglia, *25 anni di Regione*, a cura dell’Associazione Consiglieri regionali, Liantonio editrice, Palo del Colle (Ba) 1998 (alle informazioni contenute in questa fonte è stato operato un apposito aggiornamento dati, a cura della Segreteria generale del Consiglio, per giungere fino all’VIII legislatura, grazie al fatto che questa operazione era già in corso per la riedizione della medesima pubblicazione). Anche nel caso di Regione Lombardia esiste una recente pubblicazione della stessa natura (R. VALLINI, *Per una Lombardia federale: il Consiglio regionale dalla prima legislatura alla Statuto d’autonomia*, Mursia, Milano, 2009) che tuttavia non include informazioni in merito al transfughismo (i dati sul transfughismo nel Consiglio regionale della Lombardia sono quindi inediti). Le rilevazioni puntuali dei casi di transfughismo in relazione al campione indicato (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Puglia per il periodo 1970-2010) sono riportati nell’appendice della ricerca *Analisi sistematica dell’istituto del “Recall” americano e approfondimento dell’evoluzione del trasformismo nelle Regioni italiane nell’ambito del programma di attività dell’Ufficio studi* (codice: 001/2011) affidata alla scrivente da Eupolis Lombardia nel corso del 2012. La ricerca è inedita in volume, ma consultabile in formato pdf attraverso l’opac dell’istituto: http://bmw05.comperio.it/bmw2/eupolisdeb/opac.php?screen=scaffale2&loc=S&osc=scaffale2&orderby=Title&BMW_Opac_Session=c279ccc2fa304f84a4a4f61762b09838.

so con l'introduzione dell'elezione popolare del presidente, introdotta di fatto dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43³⁸. Questo passaggio ha senza dubbio spostato il baricentro politico sull'azione del governo regionale, rendendo piuttosto marginale il "trasformismo" che, vivendo sotto l'ipoteca del *simul stabunt, simul cadent* di presidente e Consiglio finisce per avere pochissimo spazio di manovra. Come è noto, infatti la legge cost. 1/1999 ha affermato il principio che il presidente eletto direttamente dai cittadini non possa essere sostituito nel corso della legislatura, per via assembleare: era aperta la possibilità, *ex art. 2, comma 5*, della medesima legge, di disporre diversamente dall'elezione diretta del presidente in sede statutaria («Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto»), ma – come si è detto – nessuna Regione si è mossa in questa direzione.

Fatte queste osservazioni, per concludere si può ritornare al punto di partenza, e cioè al trasformismo secondo l'interpretazione che ne ha dato Giovanni Sabbatucci nella sua monografia in argomento. Come si è visto, traendo largamente spunto dal lavoro politologico di Giovanni Sartori³⁹, lo storico contemporaneista lo analizza in rapporto al carattere "imperfetto" della democrazia italiana, che non riuscirebbe a funzionare secondo le dinamiche dell'alternanza, in quanto subisce la forza di gravità centrista *anche* per mettere *off-side* le forze "anti-sistema" regolarmente presenti. Questa ipoteca negativa è molto meno presente negli altri livelli di governo, che hanno visto impegnate con responsabilità di governo delle forze politiche che a livello nazionale avrebbero subito la *conventio ad excludendum*: ci riferiamo per esempio al comunista Guido Fanti (1925-2012), sindaco di Bologna dal 1966 al 1970 e presidente della Regione Emilia-Romagna dal 1970 al 1976; a cui era succeduto Rentato Zangheri (1925) come sindaco di Bologna, dal 1970 al

(38) Come è noto, la precedente normativa elettorale (legge 17 febbraio 1968, n. 108) prevedeva un sistema rigidamente assembleare molto simile a quello allora in essere per gli Enti locali.

(39) A proposito dell'opera sartoriana, e in particolare dell'analisi del sistema politico italiano, si veda il recente numero monografico interamente dedicato a Giovanni Sartori della rivista *Paradoxa* – n. 1 (2014) – a cura di Gianfranco Pasquino.

1983. Peraltro figure politiche unanimemente riconosciute come d'altissimo livello, e probabilmente gli esempi potrebbero continuare. Non è escluso naturalmente che queste esperienze si possano interpretare come il risultato degli stessi fattori politici che nel governo nazionale determinavano la *conventio ad excludendum*: in questa ottica, il blocco al centro subito dalle forze anti-sistema poteva essere compensato dalla possibilità di avere responsabilità di primo piano negli altri livelli di governo, sottostanti e per molti versi controllabili dallo Stato. Una tesi di questo genere è particolarmente convincente se si tiene conto delle logiche "consociative" che presiedevano il funzionamento della politica nazionale nella cosiddetta "Prima Repubblica".

Uscendo dal novero dai dati empirici e politologici più stretti, per guardare anche ad analisi di respiro più ampio, si deve dire che in merito a queste esperienze alcuni studiosi anglosassoni hanno parlato di un pregevole senso civico, e di un "capitale sociale" fertilizzato nei secoli passati dall'esperienza comunale. In particolare, il politologo americano Robert D. Putnam, in collaborazione con Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti ha condotto una ricerca durata più di vent'anni e pubblicata in Italia, all'inizio degli anni Novanta, con il titolo *La tradizione civica nelle Regioni italiane*. Sotto il profilo metodologico, il suo lavoro si collocava nell'ambito del cosiddetto "nuovo istituzionalismo", ispirato da due precise premesse intellettuali:

«1. *Le istituzioni forgianno la politica*. Le regole e le procedure standard che costituiscono un'istituzione lasciano la loro impronta sui risultati politici, in quanto strutturano il comportamento politico. [...] Le istituzioni influenzano la politica in quanto forgianno l'identità degli attori, il potere e le strategie.

2. *Le istituzioni sono forgiate dalla storia*. Qualunque altro fattore ne condizioni la forma, le istituzioni sono dotate di forza d'inerzia e di "robustezza"»⁴⁰.

(40) R.D. PUTNAM, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, con R. Leonardi e R.Y. Nanetti, Mondadori, Milano, 1993, p. 9: sul piano empirico la ricerca di Putnam si serviva di diversi cicli d'interviste al personale politico delle Regioni e ad alcuni testimoni privilegiati, di sondaggi d'opinione di carattere nazionale raccolti per tutta la durata della ricerca e di dati statistici per inquadrare lo sviluppo socio-economico. In proposito si veda anche il volume "seminale" che ha ispirato il famoso lavoro di Putnam: G.A. ALMOND, *Cultura civica e sviluppo politico* (1989), a

Nell'ottica di queste asserzioni è possibile guardare alle istituzioni assumendole come "variabile indipendente" oppure come "variabile dipendente": nel primo caso si può osservare come il cambiamento istituzionale modifichi l'identità, il potere e la strategia degli attori politici; nel secondo caso – vale a dire considerando le istituzioni come una "variabile dipendente" – si deve prendere atto di quanto le stesse siano condizionate dal passato e dall'eredità storica che recano con sé. Putnam usava questa metodologia per spiegare il diverso "rendimento istituzionale" della democrazia regionale nelle realtà che costituivano il campione del suo studio (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Puglia e Basilica)⁴¹.

Mutantis mutandi, non sarebbe difficile applicare la stessa metodologia per interpretare dal punto di vista politologico l'incidenza del trasformismo nel Parlamento nazionale e nelle assemblee regionali. Proprio negli anni in cui Putnam pubblicava la sua ricerca, il legislatore sembrava raccogliere il testimone del "civismo" di cui si è detto sopra: all'inizio degli anni Novanta – ancor prima di provvedervi per le Regioni ordinarie attraverso la normativa più volte citata – è stata introdotta, infatti, l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di Provincia (legge 25 marzo 1993, n. 81). La svolta legislativa era suggerita dall'intendimento di riqualificare l'attività politica partendo dal livello più vicino al cittadino, dopo che quest'ultima era stata esposta al discredito per gli scandali e i ricorrenti episodi di corruzione noti a tutti.

Di lì a pochi mesi, qualcosa di analogo è stato tentato in relazione alla rappresentanza nazionale, con l'introduzione dei collegi uninominali per l'elezione di $\frac{3}{4}$ dei deputati e senatori (leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277). La "costituzionalizzazione" della democrazia dell'alternanza, a livello nazionale, avrebbe dovuto comportare il rafforzamento dell'ese-

cura di G. Pasquino, Mulino, Bologna, 2005; per un aggiornamento del filone politologico "neo-istituzionalista", cfr. P.A. HALL, R.C.R. TAYLOR, *Political Science and the Three New Institutionalism*, in "Political Studies", vol. XLIV (1996), pp. 936-957. Per un approccio critico nei confronti dello studio putnamiano, cfr. S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolombabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*, Mulino, Bologna, 2013.

(41) Le asimmetrie che si ponevano davanti agli occhi degli studiosi americani potevano essere spiegate soltanto facendo riferimento alla diversa storia pre-unitaria che aveva interessato le Regioni in oggetto: in particolare era rilevante che nel Centro-Nord, dopo l'anno Mille, l'esperienza democratica avesse avuto i suoi primissimi bagliori nell'età comunale, mentre nelle Regioni del Sud, esattamente nello stesso periodo, si fosse insediata la monarchia borbonica.

cutivo: questo passaggio ha sempre incontrato forti resistenze, in linea con l'idiosincrasia per le forme di potere monocratico, che è uno dei tratti più caratteristici (non sempre in termini positivi) della Costituzione repubblicana. L'ultima conferma si è avuta con la legge cost. 18 novembre 2005, n. 269, sottoposta a referendum confermativo ex art. 138 della Costituzione il 25-26 giugno 2006: quest'ultima si proponeva di modificare l'intero impianto della Seconda parte della Costituzione nella direzione indicata, ma il testo non venne approvato dai cittadini (il voto favorevole fu maggioritario solo in Lombardia e Veneto).

Di conseguenza è rimasto integro il carattere, per certi aspetti anomalo, della democrazia italiana, di cui parla Sabbatucci: un sistema che subisce la forza di gravità del "centro", punto topico del gioco politico – e quindi palestra di "trasformismo" – e luogo d'instancabile mediazione consociativa⁴². In uno scenario di questo genere, non si percepisce con chiarezza la linea divisiva della "democrazia avversariale", che separa in modo chiaro le responsabilità di governo della maggioranza dal "governo ombra" dell'opposizione, perché l'area di governo si sviluppa a cerchi concentrici abbracciando la stessa opposizione in alcune (o molte) delle sue iniziative⁴³.

Il punto meriterebbe ben altra trattazione per essere adeguatamente argomentato, ma, in effetti, la diversa incidenza del trasformismo – decisamente accentuato a livello nazionale, meno rilevante a livello regionale – sembrerebbe confermare questa tesi. Là dove non vi è stata istituzionalizzazione dell'alternanza democratica, come nel governo nazionale, continuano ad agire dinamiche che tendono a riportare al centro dello spazio politico, indicando quest'ultimo come il luogo strategico; viceversa, a livello regionale dove opera parimenti un sistema elettorale maggioritario, ma anche e soprattutto l'elezione diretta del presidente, il trasformismo ha scarsissima impotanza, perché il "centro" non si presenta come il lu-

(42) In merito agli interessi organizzati e alla loro curatela clientelare, che non hanno certo un ruolo marginale in queste dinamiche, si veda G. COFRANCESCO – F. BORASI, *Il sistema corporativo. Diritti e interessi a geometria variabile*, Prefazione di P. Ostellino, Giappichelli, Torino 2010.

(43) Per la modellistica politologica si veda il contributo (ormai divenuto classico) di A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee* (1999), Il Mulino, Bologna 2001 (il modello in oggetto è definito "democrazia del consenso": pp. 51 ss.).

go strategico dello spazio politico, ma – come avviene in ogni democrazia dell’alternanza – il bacino di voti per sua natura contendibile su cui uno schieramento programmaticamente maggioritario cerca di tendere, muovendo da una posizione “laterale”, maggiormente caratterizzata dal punto di vista politico. Se il centro del sistema politico è occupato da formazioni “centriste”, il trasformismo è il risultato della forza di gravità che queste esercitano nei confronti delle altre forze politiche, senza che vi sia reale alternanza al potere⁴⁴; dove invece quest’ultima è la regola, il trasformismo è l’eccezione, e la chiara distinzione dei ruoli e delle responsabilità lo rende un fenomeno politicamente marginale e sostanzialmente irrilevante, perché non si realizza alcuna “utilità marginale” nel trasfughismo – molecolare o di gruppo che sia, ma in modo particolare nei passaggi dalla maggioranza all’opposizione, e viceversa – in quanto gli equilibri politici sono definiti *a priori* dalla garanzia sistemica della governabilità, di norma, nell’orizzonte di legislatura⁴⁵.

In altre parole, la ricerca raccolta in questo saggio sembrerebbe rappresentare una conferma della proposizione n. 1 indicata da Putnam – che abbiamo citato sopra – in base alla quale le “istituzioni forgiavano la politica” e condizionano in modo determinante i comportamenti dei suoi attori. Ma prima di giungere a questa conclusione sarà necessario altro lavoro: in primo luogo, benché le difficoltà siano notevoli, resta da compiere un’analisi empirica più approfondita, sia di carattere quantitativo che qualitativo sulla fenomenologia trasformistica di livello regionale, con lo scopo di presentare al lettore dei dati di sintesi che consentano un’analisi sinottica. Resterebbe poi il lavoro di comparazione delle evidenze empiriche da condurre diacronicamente e sincronicamente con il trasformismo parlamentare, dove sarebbe auspicabile disaggregare i

(44) G. SARTORI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, ECPR press, Colchester 2005 (I ed. 1976), pp. 119.

(45) Se tale considerazione viene vista in relazione alle Regioni italiane, il problema istituzionale diventa piuttosto un altro, e cioè evitare che l’assemblea rappresentativa diventi (o rischi di diventare) politicamente marginale nel momento in cui si ha l’elezione diretta del capo dell’esecutivo. Proprio perché questa eventualità non è auspicabile, diversi consigli regionali hanno investito degli sforzi per ripensare il loro ruolo politico nella direzione della valutazione delle *policies* degli esecutivi: in proposito si veda il numero speciale dedicato all’Analisi e valutazione delle politiche pubbliche (A&VPP) della *Rivista italiana di Politiche pubbliche* (n. 1/2012), a cura di Gloria Regonini.

dati relativi a Camera e Senato anche in relazione a regole elettorali diverse (*mattarellum* e *porcellum* per restare al lessico sartoriano). Particolarmente interessante sarebbe infatti studiare il trasformismo in Senato dopo il 2005, quando è stato introdotto un sistema elettorale particolarmente propenso a generare un'utilità marginale al trasformismo, in quanto – come è noto – il premio di maggioranza assegnato su base regionale tende a creare maggioranze molto risicate, e non necessariamente in sintonia con quelle della Camera (dove il premio è nazionale). Una volta effettuati questi ulteriori controlli la tesi in questione potrebbe essere presentata come un'ipotesi interpretativa della fenomenologia trasformistica validata da una pluralità di referenti empirici.

Politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna¹

Mattia Casula

Sommario: 1. Introduzione - 2. La selezione dei casi - 3. Evoluzione delle politiche regionali di Veneto ed Emilia-Romagna - 3.1. Le forme associative ammesse a contribuzione - 3.2. Criteri di erogazione dei contributi e criteri incentivanti: la leva degli incentivi finanziari - 3.3. L'apposizione/non apposizione di specifici vincoli normativi per l'accesso ai contributi - 3.4. Integrazione tra ambiti di gestione e ambiti di programmazione - 3.5. Gestione della sovrapposizione tra forme associative diverse - 3.6. Ulteriori strumenti di sostegno alla policy: l'uso della persuasione - 4. Conclusioni: verso una (apparente) convergenza di policy?

1. Introduzione

Il recente vincolo dell'obbligatorietà per i piccoli Comuni italiani di gestire in forma associata le proprie funzioni fondamentali apre nuove prospettive di analisi per lo studio del fenomeno dell'*inter-municipal cooperation*. Rispetto alla letteratura europea² e italiana³ sul tema, il

(1) Una prima versione di questo articolo è stata presentata al XXVIII Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, tenutosi a Perugia nei giorni 11-12-13 settembre 2014.

(2) Fra cui H. HEINEL e K. ZIMMERMANN, *How We Can Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country? Some Reflections on Recent Developments in Germany*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, n. 6, 2011, pp. 1175-1192; R. HULST e A. VAN MONTFORT (eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007; R. HULST, A. VAN MONTFORT, A. HAVERI, J. AIRAKSINEN, J. KELLY, *Institutional Shifts In Intermunicipal Service Delivery. An analysis of development in eight Western European countries*, in *Public Organization Review*, vol. 9, n. 3, 2009, pp. 263-285.

(3) Fra cui G. BALDINI, S. BOLGHERINI, C. DALLARA, L. MOSCA, *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Misure / Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo, 2009; S. BOLGHERINI, *Unioni di Comuni: tre casi in Emilia-Romagna*, in *Amministrare*, n. 1, 2009, pp. 5-34; S. BOLGHERINI e P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Ita-*

contributo propone una comparazione tra due Regioni italiane (Emilia-Romagna e Veneto), interrogandosi sul ruolo che il singolo *policy maker* regionale può avere (e può aver avuto) nell'incentivare forme di cooperazione intercomunale.

Il vincolo della gestione associata per i Comuni con meno di 5.000 abitanti⁴ rientra, com'è noto, all'interno del pacchetto di riforme istituzionali avviate a partire dal d.l. 78/2010, e poi proseguite con i successivi decreti legge dei Governi Berlusconi, Monti, Letta e culminate con l'approvazione della legge 56/2014 (c.d. legge Delrio), durante l'attuale esecutivo Renzi. Esse prevedono anche il ridimensionamento dell'ente provinciale, il venir meno dell'elezione diretta del suo presidente⁵ e la (definitiva) costituzione delle Città metropolitane, oltre che l'introduzione di una serie di misure incentivanti i processi di fusione tra Comuni. Evocate all'insegna dei tagli alla spesa pubblica e alla razionalizzazione degli assetti amministrativi locali, queste riforme rappresentano una delle sfide più importanti di sempre a cui il governo locale italiano sarà tenuto a rispondere nei prossimi anni. Per queste ragioni diverse Regioni italiane sono recentemente intervenute rivedendo la propria normativa in materia di intercomunalità e/o adottando o aggiornando i rispettivi Piani (o Programmi) di Riordino Territoriale (PRT) atti a modificare la *governance* sovracomunale delle varie realtà associative presenti. Al fine di adempiere alle nuove previsioni del legislatore statale, molto spesso la singola Regione si è trovata a dover rivedere le prassi amministrative storicamente adottate, mediando tra una normativa nazionale che negli anni è diventata sempre più stringente e le volontà e le eredità delle singole amministrazioni locali.

lia e in Europa, Padova, Padova University Press, 2014; M. FEDELE e G. MOINI, *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, vol. 7, n. 1, 2006, pp. 71-98; P. MESSINA (a cura di), *L'associazionismo Intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup, 2009.

(4) O 3.000 abitanti se appartenuti o appartenenti a Comunità montane.

(5) In base alla legge 56/2014, il Presidente della Provincia sarà d'ora in poi eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia e scelto tra i sindaci della Provincia il cui mandato non scada prima di 18 mesi dalle elezioni. Resterà in carica per quattro anni, salvo decadere qualora cessi di fare il sindaco. Il Consiglio è invece eletto da e tra i sindaci e consiglieri comunali dei Comuni della Provincia e avrà durata biennale. Tutte le nuove cariche non riceveranno alcun tipo di compenso.

L'idea di fondo di questo contributo è che tale mutamento non avverrà esclusivamente in maniera *hard* attraverso la realizzazione di interventi *ex novo*, ma con pratiche e procedure *soft* che seguiranno un percorso di natura *path dependent*. Infatti si ritiene che, nonostante la retorica del cambiamento⁶ sia spesso improntata verso l'adozione di stili di *policy* nuovi ed inusuali, le azioni messe in atto dalle singole Regioni tengano conto anche delle *legacies* consolidate negli anni.

Anche se il percorso di riorganizzazione complessivo dell'apparato amministrativo locale verrà ultimato solo nei prossimi anni, l'analisi delle azioni messe in atto dalle singole Regioni a partire dal d.l. 78/2010 e le prime risposte date dalle amministrazioni locali può senz'altro tornare utile al fine di comprendere lo sviluppo futuro delle forme associative nei territori regionali. Si è scelto pertanto di "fotografare" la situazione nelle due Regioni ad aprile 2014, ovvero prima dell'entrata in vigore della legge 56/2014⁷.

L'assunto da cui muove questo contributo è che ogni singola Regione possa assumere un ruolo di regia nel (ri)disegno della *governance* sovracomunale e nella pianificazione strategica di area vasta attraverso

(6) Cfr. F. BATTISTELLI, *Managerializzazione e retorica*, in F. BATTISTELLI (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, Franco Angeli, 2002, pp. 23-42.

(7) Oltre che riconfermare il ruolo delle Regioni quali enti di indirizzo e coordinamento per le politiche di riordino, la legge ha fissato il 1° gennaio 2015 quale data a partire dalla quale dovrà essere esercitato l'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali da parte dei Comuni di minori dimensioni. Queste ultime sono quelle previste dall'art. 19 del d.l. 95/2012 (convertito in legge 135/2012), ovvero: *a*) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; *b*) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; *c*) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; *d*) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; *e*) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; *f*) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; *g*) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, comma 4, Costituzione; *h*) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle Province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici; *i*) polizia municipale e polizia amministrativa locale; *l*) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (funzione espressamente esclusa dall'obbligo gestione associata); *l-bis*) servizi in materia statistica (funzione espressamente esclusa dall'obbligo gestione associata).

un'azione combinata, mirata e ben strutturata di tre strumenti: l'utilizzo della leva degli investimenti finanziari, l'apposizione/non apposizione di specifici vincoli per l'accesso ai contributi; l'uso della persuasione. Pertanto, la *policy* su cui può far leva è tuttora (anche in un contesto di gestione associata obbligatoria) quella di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali⁸, al fine di portare al consolidamento sul territorio delle Unioni di Comuni, forme stabili di cooperazione perché dotate di autonomia finanziaria, statutaria, potestà regolamentare e propri organi istituzionali⁹.

2. La selezione dei casi

La scelta di comparare il caso veneto e quello emiliano-romagnolo risponde alla necessità di porre a confronto due contesti regionali che, seppur in maniera differente, hanno costruito fin dai primi anni Novanta una solida politica regionale di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi. Esaminando le tendenze evolutive delle due politiche regionali fino ai più recenti PRT di Veneto (legge regionale 18/2012) ed Emilia-Romagna (legge regionale 21/2012), verranno analizzate somiglianze, differenze e (eventuali) convergenze tra le due politiche analizzate. Queste due realtà, pur essendo state ampiamente studiate per descrivere i tratti originari e le principali differenze nei meccanismi regolativi delle diverse aree della Terza Italia¹⁰, continuano ad essere due osservatori privilegiati per lo studio del governo locale italiano. Infatti, anche se quel «che resta» delle due subculture politiche altro non sono che «briciole»¹¹, si ritiene che siano rispettivamente il diverso *policy style*

(8) Partendo dalla tipologia di politiche pubbliche formulata da T.J. LOWI, *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino, 1999, essa assume i tratti di una politica costituente di stampo istituzionale.

(9) Cfr. A. QUAGLIANI, *Perché l'unione? La norma, la prassi, le questioni aperte*, in F. FIORILLO e L. ROBOTTI (a cura di), *L'unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, Franco Angeli, 2006, pp. 27-38.

(10) Cfr. A. BAGNASCO, *Tre Italie, La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977; P. MESSINA, *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET Libreria, 2001.

(11) Cfr. M. CACIAGLI, *Che resta?*, in C. BACCETTI e P. MESSINA (a cura di), *L'eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*, Novara, Liviana, 2009, pp. 212-222, cit. 221.

regionale, notoriamente più interventista in Emilia-Romagna, e l'individualismo amministrativo del singolo Comune, ancora particolarmente evidente in diverse municipalità venete¹², a rappresentare tutt'oggi le loro due principali eredità storiche. Pertanto, analizzare i diversi orientamenti di *policy* emergenti dall'analisi delle normative regionali di incentivazione all'intercomunalità significa interrogarsi sul diverso stile amministrativo (interventista/non interventista) tradizionalmente adottato dalla Regione, sulla base delle istanze provenienti dalle singole amministrazioni comunali, per vedere se questo conti ancora negli anni della crisi economica e delle riforme del governo locale.

3. Evoluzione delle politiche regionali di Veneto ed Emilia-Romagna

L'analisi dell'evoluzione delle politiche regionali di incentivazione di Veneto ed Emilia-Romagna terrà conto di tre diverse fasi della riforma istituzionale individuate, ovvero: *i*) l'avvio spontaneo delle prime politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato a partire dai primi anni Novanta; *ii*) l'avvio del processo di «regionalizzazione» delle risorse statali di incentivazione a partire dall'adesione all'Intesa¹³ stipulata in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali del 2006; *iii*) le nuove misure adottate in risposta alla crisi economica e ai recenti obblighi nazionali.

Sinteticamente, mentre in un primo momento le risorse statali venivano assegnate direttamente alle varie realtà associative presenti che ne facevano richiesta, dal 2006 la Regione è diventata il canale principale attraverso il quale poter usufruire dei finanziamenti. Inoltre, se fino

(12) Cfr. P. MESSINA, *Introduzione*, in P. MESSINA (a cura di), *L'associazionismo Intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup, 2009, pp. 17-26, cit. 25.

(13) L'Intesa n. 936 del 1° marzo 2006 ha stabilito che le Regioni che decidessero di prendere parte al riparto delle risorse statali per l'incentivazione dell'esercizio associato avrebbero dovuto sia intraprendere un processo concertativo con le rappresentanze degli Enti locali sia adottare una disciplina regionale di incentivazione che rispettasse i seguenti criteri: *a*) la mancanza di limiti temporali di durata degli incentivi per Unioni e Comunità montane; *b*) la previsione di forme di premialità per le gestioni in unione e in comunità montana; *c*) la presa in considerazione del numero e della tipologia della gestione associata, della popolazione e di altri indicatori di disagio; *d*) l'effettività nella gestione associata; *e*) la previsione della concessione dei contributi entro l'anno di riferimento.

alla metà dello scorso decennio le Regioni italiane avevano dato avvio autonomamente a un canale di contribuzione parallelo a quello statale, anche per via dei vincoli imposti dalla legge 142/1990¹⁴, l'adesione volontaria all'Intesa per l'accesso ai contributi statali e la loro successiva regionalizzazione, ha costretto in alcuni casi le Regioni a rivedere parte delle proprie prassi amministrative. Il quadro normativo che si è venuto a delineare ha visto da un lato le Regioni assumere una potestà legislativa sempre maggiore su questa materia ma dall'altro le ha indotte ad adeguarsi ai parametri imposti dall'adesione all'Intesa. Infatti, spetta alle Regioni il compito di: *i*) trasferire le funzioni amministrative ai livelli inferiori di governo; *ii*) stabilire le forme di incentivazione per la gestione associata delle loro funzioni; *iii*) individuare i livelli ottimali di esercizio delle stesse, anche in deroga con la soglia minima prevista dallo Stato¹⁵. Per ciascuna delle tre fasi della riforma istituzionale individuate, verranno presentati gli orientamenti di *policy* espressi dalla legislazione regionale sulla base delle seguenti dimensioni analitiche selezionate: le forme associative ammesse a contribuzione, la leva degli incentivi finanziari, l'apposizione/non apposizione di vincoli normativi per l'accesso ai contributi, l'integrazione tra ambiti di gestione e ambiti di programmazione, la gestione della sovrapposizione tra forme associative diverse, l'uso della persuasione. L'analisi verrà affiancata anche da testimonianze dirette da parte di alcuni testimoni privilegiati intervistati¹⁶ (politici e amministratori regionali, provinciali, comunali e rappresentanti delle associazioni di rappresentanza).

(14) I vincoli imposti dalla legge 142/1990 per la creazione di una Unione di Comuni riguardavano: la continuità territoriale tra i Comuni, l'appartenenza alla medesima Provincia, la popolazione dei Comuni non oltre i 5.000 abitanti con massimo uno tra i 5.000 e i 10.000 abitanti e l'obbligo di fusione entro dieci anni dalla costituzione dell'unione, pena lo scioglimento della stessa. Questi vincoli verranno poi eliminati dalla legge 265/1999.

(15) Il d.l. 95/2012 (art. 19) fissa a 10.000 abitanti la soglia minima per la costituzione di una unione di Comuni. Tale soglia è stata recentemente riconfermata dalla legge 56/2014 (c.d. legge Delrio) che fissa a 10.000 il limite demografico minimo delle Unioni e delle convenzioni, ovvero a 3.000 abitanti nel caso in cui i Comuni appartengano o siano appartenuti a Comunità montane. Comunque, in tal caso le Unioni devono essere formate da almeno tre Comuni.

(16) Le interviste sono state condotte tra gennaio e maggio 2014. Una sigla indica la Regione in cui l'intervista è stata realizzata; segue un numero che indica l'ordine temporale di realizzazione delle stesse nelle singole Regioni.

3.1. *Le forme associative ammesse a contribuzione*

Analizzare i diversi tipi di forme associative che, attualmente o in passato, le Regioni hanno ammesso a contribuzione significa interrogarsi sul diverso grado di istituzionalizzazione che si intende dare alla cooperazione intercomunale, massimo nel caso delle Unioni, intermedio nel caso delle associazioni intercomunali e minimo nel caso delle convenzioni e dei consorzi monofunzionali.

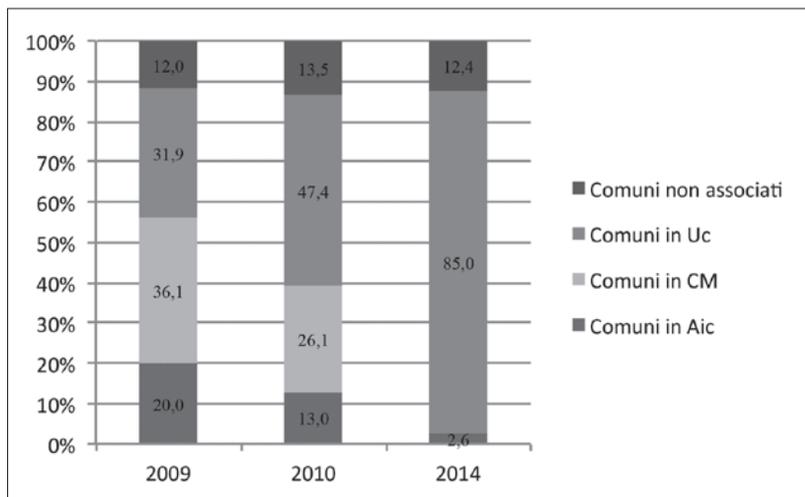
Emilia-Romagna. Non avendo mai previsto alcuna forma di contribuzione generale per i semplici consorzi e per le convenzioni, già la legge regionale n. 3/1999 aveva previsto la creazione delle associazioni intercomunali, una soluzione intermedia tra la semplice convenzione (spesso monofunzionale) e l'Unione di Comuni perché caratterizzata da un insieme coordinato di più convenzioni, pur priva di personalità giuridica¹⁷. Essa ha risposto alla necessità di accompagnare l'avvio di politiche comuni di associazionismo su tutto il territorio regionale attraverso l'utilizzo di uno strumento nuovo, più flessibile e che rispecchiasse le reali esigenze delle amministrazioni locali¹⁸.

A partire dalla legge regionale 10/2008 è venuto progressivamente meno il finanziamento sia alle associazioni intercomunali che alle Comunità montane, individuando l'Unione di Comuni quale unica forma associativa ammessa a contribuzione. Per le prime era stata prevista per il solo 2009 la concessione di contributi straordinari, nel caso di una loro trasformazione in Unione entro il 31/12/2009. Nel caso delle Comunità montane, invece, la Regione scelse di incentivare esclusivamente quelle di nuova istituzione, in vista di una loro trasformazione in Unioni montane. Queste previsioni hanno senz'altro contribuito all'incremento della percentuale di Comuni associati in Unione negli anni (graf. 1), oltre che del numero di Unioni di Comuni sul territorio regionale (graf. 2).

(17) Cfr. N. PARMENTOLA (a cura di), *La Governance locale. Linee guida per i Comuni*, Roma, Formez, 2005, cit., p. 208.

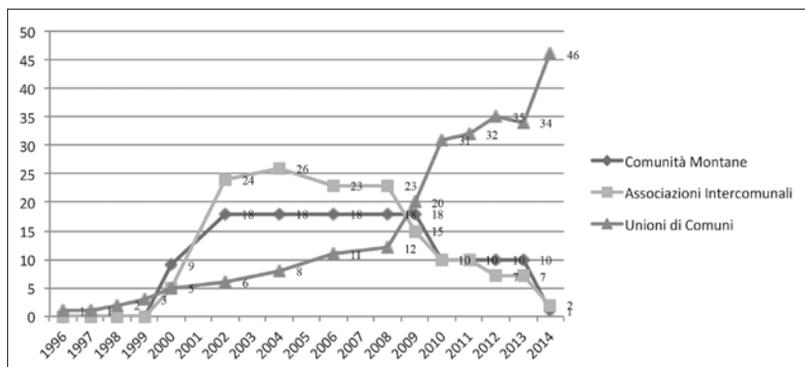
(18) Cfr. Intervista ER, 3.

Graf. 1. Distribuzione delle diverse forme associative intercomunali in Emilia-Romagna (anni 2009, 2010, aprile 2014, valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna

Graf. 2. Evoluzione delle forme associative in Emilia-Romagna (1996-aprile 2014, valori assoluti)



Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna

Veneto. Al contrario, l'evoluzione della *policy* regionale veneta ha seguito un percorso più lineare e meno soggetto a variazioni significati-

ve all'interno del sentiero intrapreso, anche in virtù delle *legacies* negli anni consolidatesi. Infatti, attualmente le forme associative ammissibili a contribuzione continuano ad essere di diversa natura e di carattere più o meno stabile: Unioni di Comuni, Unioni montane, convenzioni e consorzi¹⁹. La *ratio* di quest'ultima scelta, squisitamente regionale e non contemplata dalla legislazione nazionale²⁰, nasce dal riconoscimento della natura dei consorzi quali strumenti diffusi di gestione dei servizi, soprattutto da parte delle piccole realtà comunali. La previsione dell'art. 6 della citata legge 18 ai sensi della quale i consorzi monofunzionali costituiti prima dell'entrata in vigore della norma verranno salvaguardati nasce infatti dalla necessità di prendere atto della storia particolare del Veneto dove sono presenti i più antichi consorzi di polizia locale d'Italia, quello di Schio e Thiene a Vicenza²¹.

Infine si osservi come la Lega Nord abbia sempre ritenuto che l'associazionismo intercomunale fosse da esplicitarsi esclusivamente mediante consorzi e convenzioni perché più appropriati alla cultura di governo dei Comuni veneti; solo recentemente ha iniziato a mostrare una maggiore apertura verso le Unioni di Comuni²².

3.2. Criteri di erogazione dei contributi e criteri incentivanti: la leva degli incentivi finanziari

Anche la scelta dei tipi di incentivi concessi, delle forme associative ammesse ai vari contributi previsti, nonché la previsione di specifici criteri incentivanti, devono essere interpretate guardando contemporaneamente alle previsioni normative nazionali e alle specificità dei singoli contesti oggetto di analisi.

Emilia-Romagna. Già con la legge regionale 3/1999, la Regione Emilia-

(19) I consorzi monofunzione sorti prima dell'entrata in vigore della l.r. 18/2012 possono accedere ai contributi per l'esercizio associato nel caso in cui i finanziamenti siano previsti da specifiche leggi di settore (cfr. Regione Veneto, *Il Piano di riordino territoriale. DGR 1417 del 6 agosto 2013, Allegato B*, 2013. cit. 21).

(20) Piuttosto, la legge 191/2009 aveva previsto una soppressione dei consorzi su scala nazionale.

(21) Cfr. Intervista VEN, 12.

(22) Cfr. Intervista VEN, 3.

Romagna aveva previsto un duplice canale di contribuzione: un contributo straordinario per la fase di prima costituzione e uno ordinario, di natura decennale. Successivamente, con la legge regionale 11/2001, è intervenuta prevedendo criteri di maggiorazione degli incentivi a favore di realtà di minore densità demografica e in presenza di modelli organizzativi associativi che realizzassero la massima integrazione tra personale e strutture. Con la successiva delibera di Giunta regionale n. 629/2009 era stato previsto, per il solo 2009, un ulteriore contributo per le forme associative in trasformazione, come le Unioni di nuova istituzione e nate o da fusione di due precedenti Unioni o da trasformazione da Comunità montane. Allo stesso modo si spiega la scelta di voler continuare a finanziare tramite questo tipo di contribuzione anche le associazioni intercomunali che avessero dato promessa di trasformazione in Unione entro l'anno. Pertanto, la delibera 629 si è trovata ad intervenire in una fase di transizione nelle politiche regionali di incentivazione alle forme associative, che già a partire dal 2008 mirava verso il consolidamento di forme stabili di cooperazione in una logica di area vasta. Per queste ragioni la Regione ha previsto la concessione massima dei contributi straordinari iniziali per quelle Unioni che coinvolgessero più di otto Comuni, rispetto alle 4-6 unità previste dal PRT del 2001 (delibera di Giunta regionale n. 1113/2001).

Analogamente, anche l'erogazione del contributo ordinario annuale è stata rivista in maniera significativa. Questo è stato possibile affiancando al precedente (e unico) criterio della densità demografica anche quello relativo alla popolazione dell'ente e al numero dei Comuni coinvolti, al fine di premiare forme associative più popolose (con oltre 100.000 abitanti coinvolti) e formate da oltre 9 Comuni, pur conservando il criterio premiale per le forme con minore densità demografica (al di sotto dei 100 ab./kmq).

Come sottolineato da un dirigente regionale intervistato²³, questa rimodulazione è stata l'esito di un processo di concertazione avviato con i Comuni. In questo caso si è trattato di una scelta squisitamente politica, alla ricerca di un compromesso tra le parti. Da un lato, questa scelta ha trovato l'apprezzamento dei Comuni montani, dato che veniva assegna-

(23) Cfr. Intervista ER, 3.

to un contributo leggermente più elevato ai Comuni con minore densità demografica. Dall'altro, il criterio della popolazione ha trovato maggiore apprezzamento tra i Comuni di pianura perché l'ingresso di un Comune popoloso avrebbe inciso favorevolmente per l'accesso ai contributi. Inoltre, ciò che è interessante osservare è che già con questa delibera si sia cercato di creare strumenti di incentivazione che iniziassero ad indirizzare le forme associate a "rincorrere" i distretti socio-sanitari, in una logica di area vasta.

Infine, pur non prevedendo la possibilità di accesso ai contributi alle Unioni nate da trasformazione da Comunità montane, al fine di sostenerle nel loro percorso di ampliamento e consolidamento la delibera ha previsto per le Unioni neoistituite e per quelle che ampliassero il loro ambito territoriale, includendo nuovi Comuni che non appartenevano ad alcuna Unione, la possibilità di scelta tra l'erogazione del contributo straordinario nella sua totalità e tra il contributo ordinario, con una maggiorazione del 40% del contributo straordinario regolarmente previsto. Così facendo la Regione è riuscita a consolidare già nel 2009 la diffusione delle Unioni sul territorio, attualmente le uniche forme associative che possono ricevere entrambe le forme di finanziamento previste. *Veneto*. Al contrario, la politica regionale veneta segue perfettamente le tre fasi della riforma individuate.

Anzitutto, fino al 2005 la Regione Veneto erogava solo contributi in conto investimento o per le spese di primo impianto per convenzioni, consorzi e Unioni o per quelle che provvedessero ad estendere o il numero delle funzioni svolte o il numero di Comuni coinvolti dal processo associativo. Per esempio, la delibera di Giunta regionale n. 1616 del 26 maggio 2004 poneva come criterio prioritario quello di finanziare le Unioni sorte in quell'anno, prevedendo la copertura dell'80% delle spese sostenute e di forme di maggiorazione pari al 5% per quelle Unioni che coinvolgessero almeno tre Comuni con meno di 5.000 abitanti. La medesima raccomandazione è contenuta anche nella delibera relativa a convenzioni e consorzi²⁴ che andava a premiare anzitutto le forme associative sorte nell'anno e con Comuni con meno di 5.000 abitanti. In

(24) Cfr. delibera di Giunta regionale n. 1615 del 26 maggio 2004.

altri termini, fino al 2005 il *policy maker* veneto si è interessato esclusivamente a finanziare lo «*start-up*»²⁵ di tutte le forme associative regionali che a macchia di leopardo sono sorte in tutto il territorio.

La scelta di aderire all'Intesa Stato-Regioni-Ee.Ll. ha indotto la Regione a rivedere la natura del contributo da concedere alle forme associative, al fine di poter accedere ai finanziamenti statali e poterli «regionalizzare». Pur mantenendo la possibilità che consorzi e convenzioni potessero essere beneficiari dei finanziamenti in conto capitale, ha previsto che solo le Unioni di Comuni e le Comunità montane potessero accedere ai contributi ordinari, annualmente concessi. Anche in relazione alle caratteristiche dei territori veneti e alle diverse forme associative che in quegli anni iniziavano a consolidare il proprio esercizio (tab. 1 e tab. 2), la Regione ha previsto che solo il 30% dell'ammontare del fondo venisse attribuito in relazione alle spese per l'esercizio associato di funzioni certificate, sulla base dei relativi bilanci annuali di previsione²⁶. Il restante 70% avrebbe dovuto prendere in considerazione specifici criteri di aggregazione determinati da parametri quali il numero di Comuni coinvolti, l'entità demografica della popolazione coinvolta e il tipo e il numero di funzioni svolte.

Tab. 1 – *Convenzioni finanziate dalla Regione Veneto - Direzione Enti locali (1999-2013)*

Anno	N. convenzioni	N. Comuni
1999	2	7
2000	6	19
2001	4	8
2002	2	4
2003	12	28
2004	15	50

(25) Cfr. M. SALVATO, *Le forme associative fra Comuni nel Veneto*, in P. MESSINA (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup, 2009, pp. 111-189, cit., p. 156.

(26) Cfr. delibere di Giunta regionale n. 1055 del 17 aprile 2007, n. 1106 del 6 maggio 2008, n. 1070 del 21 aprile 2009.

2005	13	36
2006	21	91
2007	17	47
2008	16	43
2009	26	76
2010	19	51
2011	0	0
2012	13	48
2013	5	30

Fonte: elaborazione su dati Regione Veneto - Direzione Enti locali

Tab. 2 – *Evoluzione delle Unioni di Comuni nel Veneto (1997-2013)*

Anno di costituzione	Unioni costituite	Unioni sciolte	Unioni attive	Comuni alla costituzione	Comuni entrati in seguito	Comuni usciti in seguito	Comuni nelle Unioni
1997	1		1	5			5
1998	2		3	7			12
1999	3		6	12			24
2000	4		10	11			35
2001	15		25	49			85
2002	6		31	19	1	-1	104
2003			31		2		106
2004			31		1		107
2005			31		4	-4	107
2006	1	1	31	2	2	-6	105
2007		1	30		1	-5	101
2008	1		31	2	2		104
2009	1	3	29	2		-6	100
2010		1	28			-4	96
2011	1	1	28	2	1	-1	98
2012	3	2	29	12	1	-6	105
2013		1	28		3	-4	104
Totale	38	10	28		18	-37	104
% turn over					17,3	35,6	

Fonte: elaborazione su dati Regione Veneto - Direzione Enti locali

Analizzando i principali orientamenti di *policy* emersi dall'analisi delle delibere della Giunta regionale che vanno dal 2006 al 2009²⁷ si può osservare come il contributo ordinario sia stato utilizzato in via prioritaria per l'incentivazione di Unioni di Comuni e in secondo luogo per le Comunità montane. Relativamente al maggiore punteggio previsto tra i vari fattori di aggregazione, è stata data priorità alla costituzione di Unioni di media dimensione (tra i 10.000 e i 20.000 abitanti), con più di 5 Comuni coinvolti, con minore densità demografica e in prevalenza sotto i 3.000 abitanti²⁸. In sintesi, dal 2006 la Regione Veneto ha optato per un unico orientamento comune di *policy* in relazione all'utilizzo sia del fondo regionale per il contributo ordinario sia del contributo statale che viene effettuato sulla base degli stessi criteri regionali stabiliti dalla Giunta regionale per beneficiare del contributo ordinario²⁹. La priorità viene anche in questo caso data alle Unioni, alle quali spetta una quota pari al 60% dell'ammontare del fondo.

Tab. 3 – *Consorzi finanziati dalla Regione Veneto - Direzione Enti locali (1999-2013)*

Anno	Provincia	consorzio	N° Comuni	Funzioni delegate/attività finanziate
2004	Treviso	consorzio di Polizia Municipale Piave	5	Miglioramento servizio polizia Municipale
2004	Treviso	consorzio del Comprensorio Opitergino	9	Miglioramento funzioni consortili
2007			12	Realizzazione sistema informativo territoriale (SIT)
2008			12	Potenziamento sistema informativo territoriale (SIT)

segue...

(27) Cfr. delibere di Giunta regionale n. 1386 del 10 maggio 2006, n. 1055 del 17 aprile 2007, n. 1106 del 6 maggio 2008, n. 1070 del 21 aprile 2009.

(28) In riferimento al tipo di funzioni (sia proprie che delegate) maggiormente incentivate è stata data priorità alle funzioni amministrative, ai servizi sociali e domiciliari, al trasporto e alle mense scolastiche, alle attività legate al turismo, allo sportello per le imprese, all'urbanistica, ai lavori pubblici, alla gestione ambientale, al servizio informatico e al sistema informativo territoriale.

(29) Cfr. delibera di Giunta regionale n. 1106 del 6 maggio 2008.

2007	Treviso	consorzio Intercomunale Priula	23	Miglioramento servizi cimiteriali
2008	Treviso	Autorità di Bacino TV2	24	convenzione con Volpago per servizi cimiteriali e rifiuti
2006	Vicenza	consorzio di Polizia Locale Nordest Vicentino	12	Miglioramento servizio polizia municipale
2008			14	
2007			16	
2008			16	
2009			17	
2008	Treviso	consorzio Intercomunale di Bacino TV3	25	Raccolta rifiuti
2008	Verona	consorzio per lo Sviluppo del Basso Veronese	3	Information technology
2009	Vicenza	consorzio dei Castelli	7	Costituzione consorzio polizia municipale
2009	Verona	consorzio Servizi Tecnici Basso Piave	4	Potenziamento servizi tecnici
2009	Vicenza	consorzio di Polizia Locale Alto Vicentino	14	Miglioramento servizio polizia municipale

Fonte: elaborazione su dati Regione Veneto - Direzione Enti locali

Ma il dato più significativo arriva dall'analisi dei contributi in conto investimento previsti nelle varie delibere di Giunta regionale dal 2004 al 2010³⁰. Essa permette di spiegare l'elevato *turn-over* in uscita dei Comuni in Unione (tab. 2) e i diversi casi di potenziamento dei servizi e di investimento per il miglioramento dei consorzi monofunzionali finanziati dal 2004 (tab. 3). Infatti, per tutte e quattro le forme associative la Re-

(30) Cfr. delibere di Giunta regionale nn. 1614-1615-1616 del 26 maggio 2004, n. 1335 del 7 giugno 2005, n. 1702 del 30 maggio 2006, nn. 1383-1384-1385 del 10 maggio 2006, nn. 1056-1057-1058 del 17 aprile 2007, nn. 1334-1335-1336 del 26 maggio 2008, nn. 1068-1069 del 21 aprile 2009, nn. 539-540-541 del 2 marzo 2010.

gione aveva posto come criteri prioritari e incentivanti per l'accesso ai contributi sia l'adesione di nuovi Comuni, il trasferimento di nuove funzioni e/o un loro miglioramento, sia l'appartenenza all'ente di Comuni di piccole dimensioni. Per convenzioni, consorzi e Comunità montane almeno due con meno di 2.000 abitanti, mentre per le Unioni la priorità è stata data a quelle che associassero il maggior numero di Comuni con meno di 5.000 abitanti. Questa scelta ha comportato il venir meno di una netta distinzione tra la natura dei due diversi tipi di contributi concessi e, inevitabilmente, tra le stesse forme associative presenti. Inoltre rispetto all' Emilia-Romagna, se fino alla seconda fase della riforma la Regione Veneto non aveva previsto il vincolo dell'integralità delle funzioni svolte per l'accesso ai contributi, premiando le Unioni unicamente sulla base della somma dei fattori di aggregazione assegnati, solo con la legge regionale 18/2012 inizia a prevedere la possibilità che i contributi vengano erogati solo se almeno una funzione (nel caso di Unioni montane o convenzioni) o almeno due (nel caso delle Unioni) vengano trasferite in maniera integrale al nuovo ente, non lasciando in capo ai singoli Comuni alcuna funzione residuale.

La successiva delibera di Giunta che approva il piano di riordino³¹, pur prevedendo che a regime saranno quattro le funzioni fondamentali che in maniera integrale le Unioni di Comuni dovranno svolgere, non prevede come ulteriore vincolo quello del trasferimento integrale e obbligatorio del personale alla nuova forma associativa. Inoltre, la quota ad esse relativa³² è pari a solo il 30% dell'ammontare della quota totale, concedendo il restante 20% di contributo a tutte le Unioni in parti uguali e continuando ad attribuire un 50% sulla base dei fattori di aggregazione. Questi ultimi premieranno maggiormente le Unioni di medie dimensioni (tra i 20.000 e i 30.000 abitanti), con oltre 5 Comuni coinvolti, con una propria autonomia finanziaria rispetto ai contributi ordinari e statali regionalizzati e con un valore demografico coincidente con l'area di riferimento. Pur riconoscendo la fusione quale obiettivo a cui con maggior auspi-

(31) Cfr. delibera di Giunta regionale n. 1417 del 6 agosto 2013.

(32) Cfr. delibera di Giunta regionale n. 1660 del 7 agosto 2012.

cio i Comuni dovranno tendere, la Regione si impegna a finanziare solo quelle forme associative che rispettino le dimensioni territoriali ottimali previste nel PRT (e i rispettivi standard demografici, di Comuni associati e di funzioni gestite previsti). Quanto alle premialità previste, la legge regionale 18/2012 intende incentivare quelle Unioni che coinvolgano sempre più sia i Comuni obbligati che quelli non obbligati, che gestiscano in forma associata il numero maggiore delle nuove funzioni fondamentali e il cui ambito territoriale coincida con uno o più distretti di settore o con un'IPA (Intesa Programmatica d'Area), in conformità all'area ULSS (Unità locale socio-sanitaria).

3.3. L'apposizione/non apposizione di specifici vincoli normativi per l'accesso ai contributi

La comprensione dell'evoluzione delle politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato sarebbe incompleta se non si prendesse in considerazione anche i vincoli normativi imposti dalla Regione per poter accedere ai contributi, in termini di funzioni minime trasferite all'ente, natura del trasferimento, numero minimo di Comuni coinvolti e popolazione complessiva minima coinvolta.

Emilia-Romagna. L'analisi dell'evoluzione della *policy* regionale emiliano-romagnola mostra come la Regione sia intervenuta già a partire dai primi anni Duemila nella predisposizione di una serie di vincoli che le forme associative ammesse a contribuzione sarebbero state tenute a rispettare, tra cui la gestione della sovrapposizione territoriale.

Per esempio, già con la legge regionale 11/2001 erano state escluse dai finanziamenti le Unioni endocomunitarie, fenomeno che al tempo riguardava circa un terzo delle Unioni nazionali. Successivamente, in attuazione dei principi di differenziazione ed adeguatezza sanciti dal nuovo Titolo V della Costituzione, la legge regionale 6/2004 ha previsto che le funzioni venissero conferite non in maniera indistinta ma solo ai Comuni capoluogo, ai Comuni e alle Unioni di Comuni con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti, spingendo pertanto verso la nascita e il consolidamento di enti di dimensioni medio-grandi. Altre due significative misure introdotte già a partire dalla prima fase della riforma han-

no riguardato il venir meno di due vincoli precedentemente apposti. Il primo intervento ha introdotto la gestione associata interregionale e ha permesso che Comuni tra loro non limitrofi e separati da un Comune con una popolazione al di sopra dei 50.000 abitanti potessero dar vita ad un'associazione intercomunale. In questo modo la Regione ha cercato di allargare le possibilità di ricorso a tale strumento associativo. Analogamente il secondo intervento, dopo una forte spinta *bottom-up* proveniente dalle varie realtà associative presenti, ha previsto a partire dal PRP 2002³³ di scorporare la macro voce "polizia municipale" entro tre sottovoci (ovvero "sicurezza urbana", "polizia stradale" e "polizia amministrativa"), apportando un incremento superiore al 600% nella sola funzione di polizia municipale dal 2001 al 2004³⁴.

Nella seconda fase della riforma, con la legge regionale 18/2008, è stato previsto il rispetto di cinque principi per l'accesso ai contributi, ovvero: *i*) una durata minima pari ad almeno cinque anni; *ii*) un numero di Comuni pari a quattro o pari a tre con popolazione superiore ai 15.000 abitanti; *iii*) una Giunta costituita da soli sindaci; *iv*) l'evidente raggiungimento di obiettivi di efficacia e di efficienza nella gestione associata; *v*) il trasferimento integrale delle funzioni al nuovo ente.

Le deroghe poste in essere per i soli anni 2009 e 2010 miravano verso una trasformazione delle precedenti realtà associative in enti Unione. Ciò ha reso possibile alla Regione, attraverso la legge regionale 21/2012, di porre come vincolo per l'accesso ai contributi quello della perfetta coincidenza tra ambito e Unione, ferma restando la possibilità di erogare risorse ulteriori alle Unioni coincidenti anche con i distretti. Attualmente ben 28 delle 46 Unioni presenti sul territorio coincidono con l'ambito e 17 con i rispettivi distretti (tab. 4).

(33) Cfr. delibera di Giunta regionale n. 2621 del 23 dicembre 2012.

(34) Cfr. Regione Emilia-Romagna, *Le gestioni associate tra i Comuni in Emilia-Romagna. Relazione sullo stato di attuazione del programma di riordino territoriale*, Bologna, Riforme per il diritto, 2005, cit., p. 105.

Tab. 4 – Distribuzione provinciale dei distretti socio-sanitari, degli ambiti e delle Unioni di Comuni/Unioni montane in Emilia-Romagna (aprile 2014)

Provincia	N. Distretti	N. Ambiti	N. Unio- ni	N. Unioni coincidenti con Ambito	N. Ambiti coincidenti con Distretti	N. Unioni coincidenti con Distretto
Piacenza	3	8	9	5	0	0
Parma	4*	5	6	1	2	0
Reggio Emilia	6*	7	7	7	5	5
Modena	7	6	6	4	6	4
Bologna	7	7	8	4	5	3
Ferrara	3*	5	3	2	1	0
Ravenna	3*	3	2	2	2	2
Forlì-Cesena	3*	3	3	3	3	3
Rimini	2*	2	2	0	1	0
Totale	38	46	46	28	25	17

Nota: Distretti che includono anche il capoluogo di provincia (nel caso di Forlì-Cesena entrambe le città appartengono ad un diverso distretto)

Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna - PR1 2014, delibera di Giunta regionale n. 543 del 23 aprile 2014

A ciò si sono accompagnati ulteriori e nuovi vincoli legati al trasferimento di personale e risorse al nuovo ente e, con la legge regionale 9/2013, anche l'obbligo di gestire in forma associata i sistemi informatici e le tecnologie dell'informazione, oltre ad ulteriori tre funzioni fondamentali. Gli unici obblighi dimensionali attualmente posti dalla Regione riguardano i parametri minimi dei 10.000 abitanti per le Unioni in territorio di pianura e degli 8.000 per quelle in territorio montano.

Se nella seconda fase della riforma le deroghe previste hanno reso possibile la trasformazione delle numerose associazioni e Comunità montane in Unioni di Comuni, nel 2013 il legislatore regionale ha previsto le medesime deroghe anche per quegli enti che avessero proposto alla Giunta regionale un'iniziativa legislativa per la fusione dei loro Comuni. Pertanto, la virtuosità del *policy maker* regionale è legata alla sua indiscussa capacità di utilizzare in maniera armonica e mirata la leva dei vincoli normativi, rimodulando scelte precedentemente prese su richiesta delle singole amministrazioni locali e prevedendo deroghe per ac-

compagnare il percorso evolutivo delle forme associative da meri enti economico-gestionali ad enti di indirizzo politico-strategico.

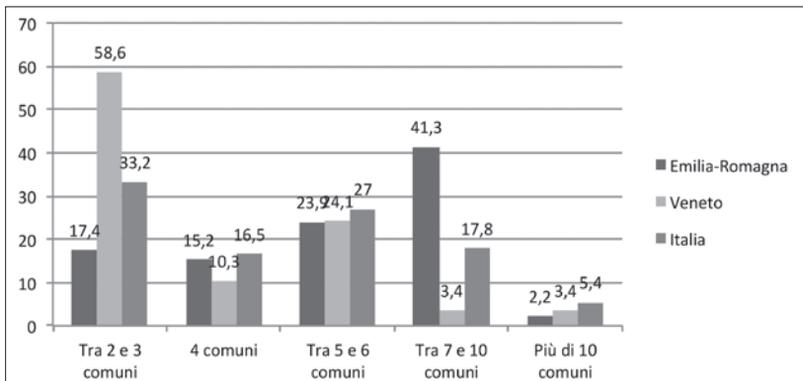
Veneto. Di contro, la Regione Veneto ha iniziato a prevedere la presenza di vincoli normativi per l'accesso ai contributi regionali solo a partire dall'adesione all'Intesa del 2006. Per esempio, per l'erogazione dei contributi in conto investimenti era stato previsto il vincolo della durata quinquennale per tutte le forme associative ammesse a contribuzione. Rispetto a convenzioni e consorzi, per le Unioni di Comuni iniziarono ad essere previsti requisiti minimi relativi al numero di funzioni gestite in forma associata che nel 2009 passarono da 2 a 3, prevedendo inoltre che le singole funzioni dovessero essere gestite da tutti i Comuni facenti parte l'Unione.

Con la legge regionale 18/2012, in deroga rispetto alla normativa statale, la Regione Veneto è intervenuta ponendo a 5.000 il limite demografico minimo che le forme associative ammesse a contribuzione sono tenute a rispettare, prevedendo inoltre una specifica deroga per i Comuni dell'area montana e parzialmente montana nel caso in cui le funzioni vengano esercitate da almeno 5 Comuni³⁵. Prendendo atto delle caratteristiche di alcuni territori regionali, la Regione ha pertanto ipotizzato un processo *soft* di trasformazione per questi Comuni, inibendo la possibilità di un generale accorpamento tramite fusione di tutti questi Comuni³⁶.

(35) Cfr. Regione Veneto, *Il Piano di riordino territoriale. DGR n. 1417 del 6 agosto 2013. Allegato B*, 2013. cit., p. 7.

(36) Ad aprile 2014 sono solo due le fusioni che sono state realizzate in Veneto: si tratta del nuovo Comune di Quero-Vas (l.r. 34/2013) e di quello di Longarone (l.r. 9/2014), entrambi nella Provincia di Belluno. Ad essi vanno aggiunte anche le prime due fusioni avvenute in Italia negli anni Novanta e che hanno dato vita ai Comuni di Porto Viro (l.r. 49/1994) e di Due Carrare (l.r. 14/1995). Le fusioni realizzate in Emilia-Romagna sono invece quattro e hanno visto la nascita del Comune di Valsamoggia (l.r. 1/2013), di Fiscaglia (l.r. 18/2013), di Poggio Torriana (l.r. 19/2013) e di Sissa Trecasali (l.r. 20/2013). I processi di fusione non portati a termine per via dell'esito negativo del referendum popolare sono stati invece 2 in Emilia-Romagna e 3 in Veneto.

Graf. 3. Unioni di Comuni (Veneto, Emilia-Romagna, Italia) per numero di Comuni coinvolti (valori percentuali)



I vincoli attualmente presenti per l'accesso ai contributi continuano ad essere quelli relativi al numero di funzioni gestite e alle dimensioni demografiche minime degli enti, non prevedendo ancora nessun vincolo per il numero minimo di Comuni coinvolti in Unione. Questa scelta aiuta a spiegare la proliferazione nel Veneto di Unioni composte da soli 2-3 Comuni, in linea con il resto delle Unioni nazionali³⁷ ma in controtendenza rispetto a quelle emiliano-romagnole³⁸ (graf. 3). Quanto alle funzioni, se ne specificano almeno quattro fondamentali per le Unioni e una per convenzioni e Unioni montane. Quanto alla popolazione complessiva, la norma fa riferimento ai livelli demografici previsti per ciascuna area omogenea, ovvero:

- Area montana, almeno 5.000 ab.;
- Area elevata urbanizzazione, almeno 20.000 ab.;
- Area basso Veneto, almeno 8.000 ab.;
- Area Veneto centrale, almeno 10.000 ab.

(37) I dati relativi alle Unioni italiane tengono conto delle loro caratteristiche ad ottobre 2013 e fanno riferimento ad una indagine condotta da ANCI-IFEL (cfr. ANCI, *Atlante dei Piccoli Comuni 2013*, rapporto di ricerca IFEL, 2013). Come per gli altri grafici e tabelle, i dati relativi all'Emilia-Romagna e al Veneto (entrambi al mese di aprile 2014) fanno invece riferimento rispettivamente al PRT 2014 e ai dati forniti dalla Direzione Enti-Locali della Regione Veneto.

(38) Delle 8 Unioni conteggiate con soli 2-3 Comuni (17,4% del totale) tre non sono a norma di legge perché in contrasto con la legislazione regionale. Pertanto esse non ricevono alcun tipo di finanziamento e potrebbero essere oggetto di interventi sostitutivi da parte della Regione. Si tratta di: unione Civica Po (2 Comuni), unione Bassa Valtidone (3), unione dei Comuni Valle del Tidone (3). Ad esse si aggiunge anche l'unione Alto Reno (4).

3.4. *Integrazione tra ambiti di gestione e ambiti di programmazione*

Un indicatore del livello di maturità di una politica regionale di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi è rappresentato dalla capacità della Regione di far coincidere ed integrare gli ambiti di gestione ed erogazione dei servizi pubblici e i più generali ambiti di programmazione e che individuano nelle politiche di settore, *in primis* quelle socio-sanitarie, i principali ambiti di riferimento.

Emilia-Romagna. Già con la legge regionale 3/1999 la Regione Emilia-Romagna aveva previsto la possibilità per gli Enti locali di concordare autonomamente, seppur in raccordo con la Regione, gli ambiti sovracomunali e la rispettiva forma associativa. Successivamente, la legge regionale 22/2001 aveva previsto un raccordo tra l'individuazione degli ambiti ottimali e la disciplina dei criteri di concessioni dei contributi, pur prevedendo ancora che le forme associative strutturate sovracomunali ammissibili potessero essere sia quelle volontarie (associazioni e Unioni) sia le Comunità montane. L'impianto normativo all'interno del quale queste prime misure di integrazione iniziarono a prendere piede aveva visto una prima previsione del PRT a partire dalla legge regionale 24/1996. Successivamente, esso ha visto uno spostamento di competenze dal Consiglio alla Giunta al fine di accelerare le tempistiche di approvazione, pur mantenendo in capo al Consiglio il compito di individuare gli indirizzi sulla base dei quali il Programma viene annualmente formulato.

Seguendo una prassi negli anni ormai consolidata dalla Regione Emilia-Romagna, la legge regionale 21/2012 ha ulteriormente previsto che fossero i Comuni a formulare le proprie proposte d'ambito, seppur sulla base di criteri predeterminati atti ad assicurare un adeguato livello di gestione delle funzioni amministrative e nel rispetto delle specificità presenti nella Regione. La complessità della gestione delle funzioni e l'evidente eterogeneità geomorfologica dei territori interessati ha indotto la Regione nel 2013 a costituire sub-ambiti all'interno di un ambito più grande, salvo obbligare ogni Unione ad aderire ad uno solo di questi per poter accedere ai contributi. Rispetto al Veneto, ciò ha indotto numerose municipalità non soggette al vincolo dell'obbligatorietà ad aderire ad una Unione: rispetto al 16% dei Comuni veneti, l'87% dei Comuni emiliano-romagnoli tra i 5.000 e i 20.000 abitanti gestisce tramite questo strumento parte delle sue funzioni (tab. 5).

Tab. 5 – *Caratteristiche dei Comuni veneti ed emiliano-romagnoli in Unione (aprile 2014)*

		Comuni fino a 1.000 ab.	Comuni 1.001- 5.000 ab.	Comuni fino a 5.000 ab.	Comuni 5.001- 20.000 ab.	Comuni fino a 20.000 ab.	Comuni oltre 20.000 ab.	Totale Comuni
Emilia-Romagna	Comuni in Unione	18	113	131	137	268	21	289
	Tot. Comuni ER	21	128	149	157	306	34	340
	% Unioni su ER	86%	88%	88%	87%	88%	62%	85%
Veneto	Comuni in Unione	7	66	73	37	110	1	111
	Tot. Comuni VEN	41	273	314	230	544	37	579
	% Unioni su VEN	17%	24%	23%	16%	20%	3%	19%

Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna (PRT 2014) e Regione Veneto (Direzione Enti locali)

Veneto. Su questa dimensione, la Regione Veneto è intervenuta a partire dal 2005 prevedendo una prima forma di integrazione tra i distretti di polizia e la rispettiva gestione della funzione di polizia municipale entro i suoi confini tramite Unione, convenzione o consorzio³⁹. Come visto nella precedente tab. 3, ciò ha indotto numerose municipalità a dar vita a consorzi monofunzionali con un ampio numero di Comuni coinvolti. Da ultimo, con la delibera di Giunta regionale n. 1417 del 2013 è stato previsto un raccordo tra le zonizzazioni di settore individuate dalla normativa nazionale (distretti di protezione civile, socio-sanitari e di polizia locale) e le rispettive funzioni fondamentali dei Comuni, così co-

(39) All'interno di una medesima funzione, ha inoltre previsto l'impossibilità per gli stessi Comuni di poter accedere al doppio canale di contribuzione, ovvero quello relativo alla legge di settore e ai contributi statali o regionali negli ultimi 5 esercizi.

me individuate nel d.l. 95/2012. Inoltre, la legge regionale 18 prevede che, dopo un primo triennio e eventuali aggiustamenti del PRT, gli attuali quattro livelli di *governance* individuati dovranno essere diminuiti, fissando l'ambito dell'Urss quale ambito prioritario e al quale gli ambiti di settore dovranno conformarsi. Questo nel rispetto di quattro principi base, così declinabili: semplificazione dei livelli, modularità e flessibilità della zonizzazione, integrazione tra ambiti di programmazione e ambiti di gestione. Ciononostante, la Regione ha preferito non intervenire direttamente nella rimappatura dei confini dei singoli distretti, ancora non perfettamente coincidenti tra loro.

3.5. Gestione della sovrapposizione tra forme associative diverse

Riflettere su come e quando ogni Regione sia intervenuta nella gestione delle problematiche di sovrapposizione territoriale fra le varie forme associative significa, anzitutto, riflettere sulla sua diversa capacità di programmazione. Il PRT, laddove utilizzato, è lo strumento attraverso cui è possibile garantire una visione complessiva d'insieme dell'intero fenomeno associativo regionale. Si è infatti detto come nella prima fase della riforma lo sviluppo delle forme associative sia avvenuto perlopiù in maniera spontanea e su base convenzionale nelle varie realtà regionali. *Emilia-Romagna*. Già la legge regionale 11/2001 della Regione Emilia-Romagna aveva escluso dai finanziamenti le Unioni endocomunitarie e aveva previsto che per l'accesso ai contributi finanziari regionali i Comuni dovessero rispettare il principio di non sovrapposizione tra più forme associative: ogni ente locale non avrebbe potuto aderire a più di un ente associativo, tranne nel caso di consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi regionali o nazionali.

La normativa regionale emiliano-romagnola in materia di gestione della sovrapposizione tra forme associative diverse si è poi negli anni consolidata in relazione all'istituzione degli ambiti/sub-ambiti ottimali prevedendo che anche i Comuni appartenenti a Comunità montana si impegnassero a costituire, in coincidenza dell'ambito proposto, una o più Unioni di Comuni o ad aderire ad una Unione già esistente.

Veneto. In maniera del tutto opposta, la Regione Veneto non ha affrontato il problema della gestione della sovrapposizione territoriale tra le diverse forme associative fino alla legge regionale 18/2012. In realtà, all'interno di una legislazione a maglie piuttosto larghe, è intervenuta discipli-

nando solo lo smantellamento delle Unioni endocomunitarie. Inoltre, in virtù della complessità nella gestione delle diverse forme associative presenti all'interno dello stesso territorio, la legge regionale 18 ha introdotto un ulteriore limite non presente nel TUEL: le Unioni di Comuni possono stipulare convenzioni tra loro o con singoli Comuni a condizione che le Unioni siano gli enti responsabili dell'esercizio associato (art. 4, comma 4). Così facendo, pur sottolineando il ruolo delle Unioni nel complessivo processo di riordino, la Regione ha ancora una volta permesso ai Comuni veneti la possibilità di accedere ai finanziamenti anche in presenza di diverse forme associative a cui un singolo Comune può contemporaneamente appartenere, tutelando pertanto l'individualismo amministrativo delle municipalità venete. Pare ovvio che una tale previsione difficilmente riuscirà a modificare la complessa eterogeneità e le numerose aree di sovrapposizione funzionale ancora presenti in questa Regione.

3.6. Ulteriori strumenti di sostegno alla policy: l'uso della persuasione

Gli strumenti della leva degli incentivi finanziari e quello normativo, da soli, non sono sufficienti a garantire nascita, sviluppo e consolidamento del fenomeno associativo su ampia scala. Esso necessita infatti di azioni di supporto e di accompagnamento alle singole realtà comunali che vanno dal semplice finanziamento aggiuntivo di azioni mirate a livello organizzativo (come gli studi di fattibilità e i supporti tecnici) fino alla previsione di tavoli di concertazione e di un presidio costante di tecnici e politici regionali nei singoli territori. Attraverso questo strumento, ancora di più rispetto a quello economico, è possibile ridurre le frequenti diffidenze dei singoli amministratori locali verso il consolidamento di forme stabili e multifunzionali di cooperazione, particolarmente marcate in quei territori dove l'individualismo amministrativo comunale continua ad essere un tratto fortemente accentuato.

Emilia-Romagna. La politica regionale dell'Emilia-Romagna ha individuato in questo strumento il principale volano per la promozione dell'associazionismo intercomunale. Infatti, la *policy* emiliano-romagnola si è caratterizzata per aver utilizzato in maniera assidua ed articolata questa leva già a partire dalla metà degli anni Novanta attraverso la totale partecipazione e il coinvolgimento degli Enti locali in relazione al procedimento di adozione del Programma annuale di Riordino Territoriale. Questo è avvenuto sia nella fase di iniziativa – attraverso la pre-

disposizione di contenuti della sua discussione sulla base delle istanze provenienti dal basso – sia in quella decisoria, pur prevedendo un passaggio necessario attraverso la Conferenza Regione-Autonomie Locali. Non di meno, già a partire dalla legge regionale 24/96 aveva previsto i primi incentivi per la predisposizione dei progetti di fattibilità per le Unioni visto il loro scarso radicamento in quegli anni, fissando il cofinanziamento al 70% delle spese totali sostenute. Ad essi vanno ad aggiungersi una serie di previsioni aggiuntive a partire dai primi anni Duemila, sia relative alle azioni di supporto della *policy* sia inerenti, la concertazione tra Enti locali, Regione e associazioni di rappresentanze. Tra i primi ricordiamo: la creazione di un nucleo di supporto di esperti alle forme associative, la creazione di un portale *web* integralmente dedicato alle gestioni associate, una consulenza costante che veniva assicurata dal Servizio Affari Istituzionali e Sistema delle Autonomie Territoriali⁴⁰. Tra i secondi⁴¹, già con legge regionale 11/2001, la costituzione di un “Comitato regionale per lo sviluppo delle gestioni associate tra Enti locali” (poi trasformatosi dal 2012 in “Comitato dei Presidenti delle forme associative”) e la previsione di un passaggio obbligato con le associazioni di rappresentanza degli Enti locali. Inoltre ancor prima della costituzione del CAL (Consiglio delle Autonomie Locali) era presente in Emilia-Romagna un analogo strumento, la CRAL (Conferenza Regione-Autonomie Locali), ulteriore passaggio obbligato di concertazione prima della presa d’atto di qualsiasi misura attuativa di interesse dei Comuni. A questi strumenti vanno ad aggiungersi azioni mirate di presidio sul territorio fin dai primi anni Duemila, “vallata per vallata, Comune per Comune”⁴².

Veneto. L’attività di consulenza agli Enti locali in materia di forme associative è stata svolta in un primo momento dal CORECO (Comitato Regionale di Controllo) e, dopo la sua soppressione, dalla Direzione Regionale Enti locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti, al cui interno era presente uno specifico *staff* a cui i Comuni potevano rivolgersi per chiedere consulenze per le attività istruttorie di costituzione e/o consolida-

(40) Cfr. Regione Emilia-Romagna (2003), *Le gestioni associate tra i Comuni in Emilia-Romagna. Relazione sullo stato di attuazione del programma di riordino territoriale*, Bologna, Riforme per il diritto, 2003, cit., p. 106.

(41) Cfr. Intervista ER, 3.

(42) Cfr. Intervista ER, 6.

mento dei nuovi enti. Ad essa, già dal 2009 si sono affiancati una serie di corsi di formazione per i c.d. manager di rete, condotti dal Centro di Ricerca e Servizi “Giorgio Lago”.

Come sottolineato da un dirigente regionale intervistato⁴³, se fino al 2012 le azioni di supporto erano sì previste ma non strutturate, solo a partire dalla legge regionale 18/2012 si è iniziato ad utilizzare più di frequente tre diversi strumenti. Anzitutto gli studi di fattibilità, che fino a quel momento avevano avuto un uso blando e sui quali la Regione non aveva previsto contributi ben specificati e quantificati: si calcola che dal 2012 ne abbia finanziato per un valore intorno ai 100.000 euro. Seguono poi un’attività di formazione più specifica guidata dallo stesso Centro “Giorgio Lago”, oltre che la creazione di un servizio *online* di consulenza e di assistenza giuridica da parte della Regione⁴⁴.

4. Conclusioni: verso una (apparente) convergenza di policy?

L’analisi dell’evoluzione delle due *policies* regionali analizzate, per ciascuna delle dimensioni analitiche considerate, ha mostrato come le azioni messe in atto dalla Regione Veneto a partire dalla l.r. 18/2012 stiano evidenziando un certo grado di innovazione e di deviazione dallo *status quo* e una convergenza verso le prassi amministrative tradizionalmente adottate dalla Regione Emilia-Romagna.

La spiccata capacità programmatica di quest’ultima Regione ha visto il venir meno dei finanziamenti di forme associative semi-strutturate sul finire dello scorso decennio, riuscendo a far convogliare tutti i Comuni, obbligati e non, verso il consolidamento di forme stabili di cooperazione strutturate in Unioni di Comuni con un elevato numero di Comuni coinvolti e capaci di garantire una elevata coincidenza con gli ambiti e i distretti socio-sanitari. Questo è stato possibile grazie alla presenza di una lungimirante *leadership*, sia tecnica che politica a livello regionale, che si è ben discostata dagli iniziali indirizzi nazionali, poi rivelatisi fallimentari, elaborando strategie alternative e ben adattabili al contesto politico-culturale di riferimento. Inoltre i frequenti aggiustamenti e ritocchi

(43) Cfr. Intervista VEN, 1.

(44) Quest’ultimo è stato realizzato sulla base di quanto previsto dall’art. 11 della legge 18/2012 in cui la Regione si impegna a garantire un «supporto formativo e tecnico-organizzativo, per fornire assistenza qualificata e formazione per amministratori e dipendenti degli Enti locali».

avvenuti nelle varie fasi della riforma sono indicativi di un presidio dei vertici politici regionali sul territorio, capaci di percepire la presenza di difficoltà riscontrate in fase di implementazione in alcune realtà ancora restie al cambiamento. Nel complesso, le misure varate negli anni hanno sempre anticipato molte delle indicazioni poi adottate dal legislatore nazionale, ponendosi come una *best practice* verso cui tendere.

Definire solo “apparente” la convergenza delle due *policies* significa interrogarsi sulle diverse ombre che tuttora caratterizzano l’implementazione della l.r. Veneto 18/2012. La retorica del cambiamento avviata dalla recente normativa regionale sembrerebbe essere improntata verso un radicale cambiamento di prospettiva e un ripensamento delle prassi amministrative negli anni consolidatesi. Essa è declinabile sia nella volontà del *policy making* veneto di volere “guidare” un percorso concertato e condiviso con i singoli Enti locali⁴⁵, sia nella previsione di un ripensamento complessivo della *governance* sovracomunale che, a regime, vedrà consolidato il rispetto dell’area vasta e di programmazione.

Tab. 7 – *Esito del processo concertativo avutosi in Veneto nel 2013*

Provincia	Ambiti proposti per l'esercizio in convenzione	Ambiti proposti per l'esercizio in Unione di Comuni	Comuni obbligati	Comuni non obbligati
Venezia	1	--	4	0
Rovigo	6	--	23	1
Padova	3	4	24	11
Treviso	1	--	1	1
Vicenza	3*	1	11	0
Verona	1	3	12	4
Totale	15	8	75	17

Nota (*): Include l’ambito formato dalla convenzione stipulata fra un Comune e un’Unione di Comuni

Fonte: Regione Veneto, *Il Piano di riordino territoriale. DGR 1417 del 6 agosto 2013. Allegato B*, 2013, cit., p. 12.

(45) Cfr. P. MESSINA, *Dai Comuni alle reti urbane: il caso del Veneto*, in S. BOLGHERINI e P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, 2014, 17-26, cit., p. 72.

Considerando che ad oggi il cammino intrapreso dalla Regione Veneto è solo agli inizi, ciò che deve essere analizzato sono le reali previsioni della l.r. 18/2012 e le prime risposte date dagli amministratori locali. Sul primo punto, la prolungata politica di *laissez faire* veneta ha creato delle *legacies* ancora fortemente visibili nella mancanza di una concreta gestione delle sovrapposizioni funzionali tra forme associative diverse ammesse a contribuzione e nella salvaguardia dei consorzi monofunzionali sorti dai primi anni 2000. Inoltre, la scelta di tenere divisa la l.r. 18/2012 dalla norma di riordino territoriale delle future Unioni montane (l.r. 40/2012) è un chiaro segno di come, ancora una volta, la mancanza di organicità tra i vari Assessorati e le divisioni politiche esistenti abbiano inibito la creazione di un ridisegno organico e complessivo dell'intero riordino territoriale.

Sul secondo, invece, i principali segnali arrivano anzitutto dall'esito del processo concertativo che ha visto i Comuni scegliere, ancora una volta, la convenzione quale forma di governo ideale per il governo del territorio (tab. 7). Inoltre i 23 ambiti proposti hanno riguardato un totale di 92 Comuni, con appena 17 di essi non obbligati e nessun Comune con oltre i 20.000 abitanti. Le ulteriori indicazioni arrivano sia dall'elevato tasso di *turn-over* ancora visibili nei Comuni appartenenti ad Unione, sia dalle richieste di finanziamento per la creazione di convenzioni⁴⁶.

Infine, l'analisi svolta ha reso visibile due diverse modalità di utilizzo del PRT, della delimitazione dell'ATO e degli strumenti di *accountability* interni alle Unioni nelle prime due fasi della riforma, per poi vederle successivamente convergere verso il modello emiliano-romagnolo, anche a seguito di una normativa nazionale che ricalca il sentiero intrapreso negli anni dalla Regione⁴⁷.

Sul primo punto, mentre la Regione Emilia-Romagna, su indicazione della normativa nazionale, ha utilizzato lo strumento del piano di riordino terri-

(46) Per il solo 2013 (d.d.r. n. 248 del 30/12/2013) le richieste di finanziamento per la costituzione di nuove convenzioni sono state 20: 6 ammesse e finanziate con contributo *una tantum*, 3 ammesse e finanziate con contributo per spese di investimento, 7 considerate ammissibili ma non finanziate e 4 considerate non ammissibili.

(47) Per una rassegna esaustiva delle principali differenze delle politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi in Italia al 2008 si veda: G. XILO e F. RAVAIOLI, *Il caso italiano. Le politiche regionali di associazionismo intercomunale a confronto*, in P. MESSINA (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup, 2009, pp. 57-109.

toriale fin dalla metà degli anni Novanta, modificandolo e aggiornandolo annualmente anche grazie allo spostamento di competenza dal Consiglio alla Giunta, la Regione Veneto è intervenuta solo recentemente, a partire dal 2013. Analogamente, nel caso della delimitazione dell'ATO nelle prime due fasi della riforma la Regione Veneto non ha avuto alcun ruolo di guida nella determinazione degli ambiti, lasciando liberi i Comuni di delimitare gli ambiti dei servizi comunali e la rispettiva forma associativa. L'unica eccezione era rappresentata dalla polizia locale e, in minima parte, dalla protezione civile dove invece vi era un recepimento formale da parte della Regione. Diversamente, a partire dal 2012, in maniera del tutto analoga con quanto tradizionalmente fatto dall'Emilia-Romagna, l'ambito oltre che essere definito dai singoli Comuni viene anche recepito in maniera formale dalla Regione, attraverso la previsione di una nuova integrazione con le altre tipologie, *in primis* quelle socio-sanitarie.

Infine, ancor prima che la *spending review* (d.l. 95/2012) lo rendesse obbligatorio su tutto il territorio nazionale, la Regione Emilia-Romagna era intervenuta a partire dalla l.r. 10/2008 anche sulla questione dell'*accountability* verticale del nuovo ente Unione: data la non previsione di un'elezione diretta del suo Presidente, aveva iniziato ad ammettere a contribuzione solo le Unioni il cui Presidente fosse esclusivamente uno dei sindaci dei Comuni presenti e la cui Giunta fosse interamente formata dai soli sindaci dei Comuni coinvolti. Sembra che la medesima lungimiranza la Regione stia attualmente avendo anche nella scelta di incentivare meccanismi partecipativi per progetti di fusione, sia prima del *referendum* popolare che una volta sorto il nuovo Comune⁴⁸.

(48) Nell'ambito della legge regionale sulla partecipazione (l.r. 3/2010) che prevede la possibilità per i Comuni di attivare forme di coinvolgimento e di confronto con la popolazione su materie di interesse collettivo, la Regione Emilia-Romagna, con deliberazione n. 141 dell'1/10/2013, ha stabilito di approvare annualmente un bando per il finanziamento di processi di partecipazione dei cittadini alla costituzione di un nuovo Comune sorto da fusione di due o più Comuni. Questi ultimi possono riguardare processi partecipativi o nella fase di discussione che si pone prima dell'approvazione nei singoli Consigli comunali oppure nel caso di quelli dove sia stata già deliberata l'istanza da presentare alla Giunta regionale, nella fase di discussione e di informazione che precede il *referendum* consultivo, oppure per l'elaborazione partecipata di atti normativi come gli Statuti e i regolamenti del nuovo Comune prima che l'amministrazione assuma qualsiasi atto definitivo. In fase di stesura della graduatoria finale per l'erogazione dei contributi, solo i progetti che ottengono il c.d. rilascio della certificazione di qualità (come previsto dall'art. 8 della l.r. 3/2010) possono accedere alla

Unica ombra delle (tante) luci del processo associativo emiliano-romagnolo riguarda i recenti e ambiziosi progetti della Regione di predisporre incentivi finanziari per le sole Unioni che rispettano alti standard dimensionali. Fino a che punto il rispetto di questi vincoli per l'accesso ai contributi sarà in grado di garantire la sostenibilità istituzionale del modello? Si tratterà realmente di forme associative che riusciranno a garantire efficienza, efficacia, economicità e partecipazione o la loro costituzione nasce semplicemente per poter intercettare i cospicui incentivi regionali? A darci queste risposte potrà essere solo il tempo e un monitoraggio costante e continuo delle numerose forme associative nate nel 2014. Esso dovrà riguardare sia il computo delle funzioni realmente affidate al nuovo ente e l'ammontare delle eventuali funzioni residuali lasciate in capo al singolo Comune, sia la frequenza di utilizzo dei canali di comunicazione istituzionale e di nuove forme di partecipazione dei cittadini alle attività dell'Unione.

graduatoria finale. Nell'anno 2013, dei quattro progetti presentati, tre hanno ottenuto il c.d. rilascio della certificazione di qualità. I primi due progetti per l'avvio di un processo partecipativo nella fase di informazione e discussione che precederà il referendum consultivo hanno visto come proponenti il Comune di Porretta Terme (BO) e l'Unione dei Comuni Alto Appennino Reggiano (RE). Un terzo attiene invece ad un «percorso di consultazione [che] riguarda gli indirizzi per la stesura dello Statuto del futuro Comune di Fiscaglia e le indicazioni operative per la riorganizzazione della nuova struttura organizzativa» (dal prot. n. 44303/2013 della Regione Emilia-Romagna).

Proposte per un nuovo assetto dei servizi sociali nell'area metropolitana di Bologna

Alessandra Manzin

Sommario: 1. L'area metropolitana di Bologna: dimensioni e profili caratteristici – 2. L'assetto delle competenze metropolitane nella nuova disciplina – 3. La gestione integrata dei servizi sociali in Emilia Romagna – 3.1 La Provincia di Bologna – 3.2 Le funzioni Provinciali – 4. Ipotesi di riassetto.

1. L'area metropolitana di Bologna: dimensioni e profili caratteristici

Dopo vari tentativi volti al riordino degli enti territoriali – non sempre andati a buon fine¹ – con la legge 7 aprile 2014, n. 56, rubricata “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni” il legislatore ha modificato l'assetto vigente del sistema locale, prevedendo, tra l'altro, l'istituzione delle Città metropolitane. In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, dal 1° gennaio 2015 le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria subentreranno infatti, quali enti di area vasta, alle Province omonime come effetto diretto ed automatico della legge che le determina².

Benché la definizione di cosa sia una area metropolitana sia un tema tutt'altro che scontato, il legislatore ha adottato un criterio di necessaria corrispondenza – salva diversa iniziativa dei Comuni interessati – tra i confini delle attuali Province e quelli della nascente Città metropolitana. Nel caso di Bologna, l'area metropolitana bolognese coinciderà dunque

(1) Basti ricordare, da ultimo, il d.l. 95/2012 che decretava dal 1° gennaio 2014 la riorganizzazione delle Province e l'istituzione di dieci Città metropolitane, annullato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013.

(2) Cfr. art. 1, comma 5.

con il territorio circoscritto dai confini della Provincia di Bologna, in linea di continuità con quanto già previsto dal d.l. 95/2012³. Il dibattito, tutt'altro che concluso, circa la metropolitaneità di tutti i Comuni della Provincia bolognese o dei soli appartenenti alla prima cintura non sembra poter porre, al momento, in dubbio tale coincidenza, considerato che non risultano, allo stato attuale, in atto iniziative comunali di fuoriuscita dalla nascente Città metropolitana.

Così considerato, il territorio dell'area metropolitana bolognese risulta dunque essere costituito da 55 Comuni⁴ più il capoluogo, con una popolazione di quasi un milione di abitanti, distribuiti in maniera disomogenea fra gli stessi. Il territorio si estende su una superficie di circa 3.700 km² ed è caratterizzato dalla presenza al contempo della montagna e della pianura. In particolare, 21 Comuni sono classificati come montani e 5 parzialmente montani⁵.

Sull'analisi del contesto metropolitano rileva in primo luogo la presenza della Città di Bologna quale nucleo urbano di grande dimensione che ricomprende un numero più o meno definibile di Comuni della cosiddetta prima cintura⁶. I restanti Comuni dell'area descritta dai confini provinciali distano anche 70 km dal capoluogo.

Da un punto di vista demografico, oltre al Comune di Bologna, che conta circa 384.000 residenti, i Comuni più popolosi sono Imola (69.000 ab. circa) e Casalecchio di Reno (36.000 ab. circa). Si contano poi diciotto Comuni che non superano la soglia di 5.000 abitanti e ventuno al di sotto dei 10.000: oltre il 50% dei Comuni della Provincia ha dunque una dimensione medio-piccola. Non sono presenti, invece, Comuni piccolissimi, ovvero sotto i mille abitanti (il Comune meno popolato della Provincia è Castel del Rio con circa 1.200 abitanti).

Rimandando necessariamente a ben più approfondite analisi sulla composizione della società che vive il territorio suddetto, da una prima lettura

(3) *Ex art.* 18 del d.l. 95/2012.

(4) Il dato ISTAT 2012 sul numero dei Comuni nel 2014 è da ridurre a 55 dopo la fusione dei 6 Comuni della Valsamoggia.

(5) Fonte: <http://sasweb.Regione.emilia-romagna.it/statistica/Elenchi.do?tabella=4>.

(6) Castel Maggiore, San Lazzaro e Casalecchio per citare i più popolosi.

del profilo di comunità prodotto dalla Provincia di Bologna⁷ si rileva un tessuto sociale piuttosto eterogeneo, non solo in alcune dimensioni direttamente collegate a specifiche aree di marginalità e bisogno – che sono particolarmente incidenti nel capoluogo (elevata presenza di popolazione Rom e Sinti; senza dimora; migranti in condizione di bisogno; minori abbandonati) – ma anche in altre dimensioni di rilievo. Ne sono un esempio i numeri relativi alla richiesta di residenzialità per anziani e disabili o la diversa incidenza sul tasso di natalità delle famiglie di origine extracomunitaria⁸. Pertanto oltre al mero dato demografico, che di per sé è estremamente disomogeneo, si rilevano bisogni sociali molto differenti cui gli enti territoriali dovranno certamente guardare per offrire servizi adeguati evitando sprechi di risorse non più sostenibili.

Mentre la legge nazionale faticava a vedere la luce, la Regione Emilia-Romagna, attraverso la legge n. 21 del 21 dicembre 2012, agendo in anticipo rispetto al panorama nazionale, promulgava una legge sul tema del riordino territoriale che aveva tra i diversi obiettivi strategici quello di organizzare l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei Comuni. Per quel che interessa questa analisi, la legge n. 21 definiva all'art. 6 i criteri dispositivi per la delimitazione degli ambiti territoriali⁹ per la gestione associata delle funzioni e dei servizi sul territorio. La tabella successiva mostra dunque gli ambiti previsti per il territorio circoscritto nei confini della Provincia di Bologna ed integra l'informazione con il nome di tutti Comuni che ne fanno parte.

(7) Profilo di comunità della Provincia di Bologna prodotto dalla Conferenza territoriale sociale e sanitaria di Bologna e dalla Giunta ex Crss del Nuovo Circondario di Imola; *Novembre 2008*.

(8) In questo caso non è il capoluogo a registrare i numeri maggiori.

(9) L'ambito territoriale rappresenta il territorio entro cui uno o più Enti locali collaborano al fine di gestire funzioni ad essi attribuite attraverso convenzioni, Unioni di Comuni, Comunità montane.

Area metropolitana bolognese	Ambito Città di Bologna	Bologna
	Ambito Reno Galliera	1. Argelato; 2. Bentivoglio; 3. Castelmaggiore; 4. Castello d'Argile; 5. Galliera; 6. Pieve di Cento; 7. San Giorgio di Piano; 8. San Pietro in Casale
	Ambito Terre di Pianura	1. Budrio; 2. Granarolo dell'Emilia; 3. Baricella; 4. Minerbio; 5. Malalbergo; 6. Castenaso; 7. Molinella
	Ambito Terre d'acqua	1. Anzola Emilia, 2. Calderara di Reno; 3. Crevalcore; 4. Sala Bolognese; 5. San Giovanni Persiceto; 6. Sant'Agata Bolognese
	Ambito Imolese	1. Borgo Tossignano; 2. Casalfumane; 3. Castel Del Rio; 4. Fontanelice; 5. Castel Guelfo Di Bologna; 6. Castel San Pietro; 7. Dozza; 8. Medicina; 9. Mordano; 10. Imola
	Ambito Valle del Reno, del Lavino e del Samoggia ¹	1. Castello di Serravalle; 2. Monte San Pietro; 3. Casalecchio di Reno; 4. Sasso Marconi; 5. Montevoglio; 6. Savigno; 7. Bazzano; 8. Crespellano; 9. Zola Predosa
	Ambito Valli Savena Idice	1. Loiano; 2. Monghidoro; 3. Monterenzio; 4. Pianoro; 5. Ozzano Dell'Emilia; 6. San Lazzaro Di Savena
	Ambito Appennino Bolognese	1. Camugnano; 2. Castel d'Aiano; 3. Castel di Casio; 4. Gaggio M.; 5. Granaglione; 6. Grizzana M.; 7. Lizzano; 8. Marzabotto; 9. Porretta Terme; 10. Vergato; 11. Monzuno; 12. San Benedetto V. Sambro; 13. Castiglione Pepoli

L'area metropolitana presenta quindi otto ambiti. La Città di Bologna, che rappresenta uno di essi, è a sua volta organizzata in quartieri, i quali hanno una certa autonomia decisionale per l'esercizio di attività e la gestione di servizi di base¹⁰ rivolti a soddisfare immediate esigenze della popolazione, nel limite stabilito dagli indirizzi politico-amministrativi del Consiglio comunale.

2. L'assetto delle competenze metropolitane nella nuova disciplina

(10) Ai quartieri sono delegate funzioni in materia di: servizi sociali, minori e famiglie, disabili, adulti, anziani; servizi educativi e scolastici; servizi sportivi; attività culturali, anche rivolte ai giovani e rapporti con le associazioni; attività produttive, assetto del territorio; servizi demografici.

Sotto il profilo dell'attribuzione delle funzioni ai diversi enti territoriali e in particolare per quel che concerne le Città metropolitane, la disciplina contenuta nella legge Delrio suggerisce una prima distinzione tra funzioni: quelle attribuite direttamente dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 e quelle attribuibili successivamente, sempre per legge, statale o regionale¹¹. Sul punto, proprio a seguito di quanto stabilito nell'Accordo in sede di Conferenza Unificata¹², stipulato in attuazione della citata legge, per quel che riguarda le funzioni il cui riordino spetta alle Regioni¹³, si è preso atto che le funzioni attualmente svolte dalle Province, essendo necessariamente differenziate Regione per Regione, saranno definite da ognuna di esse. Ogni Regione dovrà dunque definirne puntualmente l'elenco e operarne il riordino. La tabella successiva mostra il primo profilo, ossia quello relativo alle funzioni attribuite dalla legge statale alla Città metropolitana che possono distinguersi tra:

- funzioni fondamentali riconosciute direttamente alle Città metropolitane¹⁴;
- funzioni fondamentali di area vasta (ex provinciali)¹⁵.

Funzioni fondamentali attribuite alla Città metropolitana (art. 1, comma 44)	<ul style="list-style-type: none"> - adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano; - pianificazione territoriale generale; - strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. Ufficio gare d'appalto e concorsi; - mobilità e viabilità; - promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; - promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione;
--	---

(11) Art. 1, comma 89, recante la possibilità dello Stato e delle Regioni, di attribuire altre funzioni provinciali al di fuori di quelle previste dal comma 85.

(12) Repertorio atti n. 106/CU - 11 settembre 2014.

(13) Lettera *c*), punto 9 dell'accordo.

(14) Art. 1, comma 44, lettere *a*)-*f*).

(15) Art. 1, comma 44, e art. 1, commi 85-97.

Funzioni fondamentali ex provinciali (art. 1, comma 85)	<ul style="list-style-type: none"> - pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; - pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; - programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; - raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali; - gestione dell'edilizia scolastica; - controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.
---	--

Questo quadro funzionale può essere ulteriormente arricchito alla luce di quanto previsto dall'art. 1, comma 10, della legge 56/2014, laddove si prevede che lo Statuto metropolitano, nel disciplinare i rapporti tra il nuovo ente ed i Comuni e le rispettive Unioni di Comuni in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle attività metropolitane e comunali, possa anche prevedere che, attraverso convenzioni, la Città metropolitana possa essere delegata, da parte dei Comuni o delle Unioni, all'esercizio di proprie funzioni.

In questo contesto è importante quindi mettere in luce che, seppur le funzioni in materia sociale siano intestate in prima istanza ai Comuni¹⁶ e quindi parrebbero ad una prima lettura escluse dal presente riordino complessivo, in realtà, sulla scorta della normativa vigente nonché alla luce dell'organizzazione che le funzioni in materia sociale hanno assunto nel tempo sul territorio della Provincia di Bologna, è proprio a queste che deve essere data particolare attenzione.

Tra le funzioni fondamentali intestate per legge alle Città metropolitane, inoltre, ve ne sono alcune che chiamano chiaramente in causa le funzioni di matrice sociale: ci si riferisce in prima istanza, alle lettere *c)* ed *e)* del comma 44 – *organizzazione dei servizi pubblici di interesse*

(16) Secondo la nota articolazione multilivello sancita dall'art. 118 della Costituzione, caratterizzata dall'allocazione di funzioni che parte dall'ente più prossimo al cittadino – il Comune – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

generale di ambito metropolitano e promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale – ma si potrebbe facilmente includere in questo ragionamento anche quanto previsto alla lettera *a)* qualora il decisore politico includa anche i servizi sociali nella pianificazione strategica dell'ente.

Non sorprende pertanto che nel testo di Statuto adottato dal Consiglio metropolitano¹⁷, approvato dalla Conferenza metropolitana¹⁸, tra le funzioni della Città metropolitana si faccia un esplicito riferimento alle politiche di sviluppo sociale, scuola e università¹⁹. Quanto stabilito nel testo dello Statuto suggerisce inoltre che siano state definite alcune priorità di intervento su *target* specifici. Ci si riferisce in particolare alla promozione di politiche volte a favorire la coesione e l'inclusione sociale nonché l'attenzione rivolta alla lotta contro la povertà. Sul punto è bene sottolineare che quanto riportato nel succitato articolo rappresenti, sotto il profilo dell'attribuzione di competenze ai diversi enti, un punto di partenza che dovrà essere ancora declinato sia sotto il profilo regolamentare, sia sotto quello organizzativo.

Alla luce di quanto detto fin ora, se si vorrà dunque stabilire con una certa coerenza cosa dovrà fare la Città metropolitana in materia sociale ed evitare errori di attribuzione, bisognerà prima interrogarsi su quali siano gli attori che attualmente gestiscono le funzioni in materia sociale, con particolare riguardo a quelle che sono svolte dall'ente a cui la Città metropolitana dovrà subentrare, ossia la Provincia.

3. La gestione integrata dei servizi sociali in Emilia-Romagna

In attuazione del disegno statale²⁰ la Regione Emilia-Romagna ha emanato due leggi regionali che rappresentano i riferimenti normativi del

(17) Proposta di Statuto della Città metropolitana di Bologna, in data 11 dicembre 2014.

(18) Il 23 dicembre 2014.

(19) Art. 15, Titolo III.

(20) Per approfondimenti a commento della legge n. 328/2000: BALBONI E. *et al.*, *Il sistema integrato dei servizi sociali: commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo 5 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2007; BELINGÒ V., *La nozione di servizio sociale e la qualificazione giuridica delle pretese a ricevere prestazioni di cui alla legge n. 328 del 2000*, in *Nuove autonomie*, anno 2005, fasc. 4/5.

settore: la l.r. n. 29 del 2004, intitolata “Norme generali sull’organizzazione e il funzionamento del sistema sanitario regionale” e la l.r. n. 2 del 2003, rubricata “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. Uno degli obiettivi di carattere organizzativo desunti dalla normativa nazionale riguarda in primo luogo il principio dell’integrazione socio-sanitaria²¹, volta a far dialogare e successivamente coordinare due settori cruciali e contermini per la vita delle comunità locali, ossia la sanità e i servizi socio-assistenziali.

Due sono le declinazioni del concetto generale di integrazione socio-sanitaria che importa mettere in luce per descrivere il modello e gli attori coinvolti:

- l’integrazione istituzionale, che prevede un elevato livello di coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali (Regione, Province, Comuni, AUSL);
- l’integrazione gestionale, volta invece ad assegnare a soggetti diversi – con l’inclusione del c.d. privato sociale – le funzioni concernenti l’erogazione dei servizi²².

I principi ispiratori del sistema integrato possono riassumersi come segue:

- centralità degli Enti locali e della Regione nella programmazione, regolazione e realizzazione dei servizi sociali, sanitari e socio-sanitari a rete;
- separazione delle funzioni pubbliche di governo (programmazione, regolazione, verifica dei risultati) da quella di produzione dei servizi e delle prestazioni;
- individuazione della zona distrettuale quale ambito territoriale ottimale per l’esercizio associato della funzione di governo, di committenza e per l’organizzazione associata delle funzioni amministrative ad essa collegata.

Questi tre principi rappresentano dunque, ancora in via generale, il modello di gestione dei servizi sociali desumibili dalla normativa regionale. In riferimento al primo punto si rileva che la scelta del legislatore nazionale e regionale sia stata quella di dare centralità alla Regione nel

(21) Si veda anche: BOTTARI C., *Tutela della salute e organizzazione sanitaria*, Giappichelli, Torino.

(22) Per approfondimenti: BOTTARI, C. (a cura di), *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche e accreditamento*. CAIA G., *I servizi sociali degli Enti locali e la loro gestione con affidamento a terzi: premesse di inquadramento*, in www.giustizia-amministrativa.it.

governo del Servizio sanitario regionale e centralità agli Enti locali per quel che concerne gli interventi nei servizi sociali²³. La tabella successiva riassume le competenze dei diversi livelli amministrativi e individua i relativi strumenti di programmazione²⁴:

Livelli amministrativi	Organi e competenze	Strumenti di programmazione
Livello regionale	<ul style="list-style-type: none"> • Assemblea Legislativa e Giunta: indirizzo politico e di controllo, di iniziativa, amministrazione e promozione • CAL: rappresentanza, consultazione e coordinamento tra Regione ed Enti locali • Cabina di regia: confronto, coordinamento e collaborazione con le Organizzazioni sindacali • Organi tecnici: comitato scientifico di supporto alla cabina di regia, tavolo tecnico di supporto alla programmazione; gruppo intersettoriale della DG. Sanità e politiche sociali; agenzia sociale e sanitaria regionale 	<ul style="list-style-type: none"> • Piano regionale sociale e sanitario (ex art. 27, l.r. 2/2003) • Programma annuale regionale di ripartizione delle risorse del FSR • Linee annuali di programmazione e finanziamento del SSR • Piano regionale per la prevenzione • Programma annuale di ripartizione del FRNA
Livello provinciale	<ul style="list-style-type: none"> • Consiglio e giunta: indirizzo politico e di controllo, di iniziativa, amministrazione e promozione • Conferenza Territoriale Sociale e sanitaria: indirizzo e coordinamento; attività consultiva e propulsiva; verifica e controllo 	<ul style="list-style-type: none"> • Atto di indirizzo e coordinamento triennale
Livello distrettuale	<ul style="list-style-type: none"> • Comitato di distretto: governo e relativa programmazione di ambito distrettuale; regolazione; regole per l'accreditamento; accesso al sistema e compartecipazione della spesa; costituzione di Asp 	<ul style="list-style-type: none"> • Piano di zona distrettuale per la salute e il benessere sociale • Programma attuativo annuale (PAA)

segue...

(23) Si veda in riferimento il *Piano sociale e sanitario 2008-2010*, pp. 20-30.

(24) Fonte: Adattamento da *Piano Sociale e Sanitario 2008-2010*.

Livello comunale	Consiglio e giunta: istituzione e definizione dei fondi, autorizzazioni/accreditamento, benefici economici, servizi e prestazioni sociali, vigilanza e poteri sanzionatori, politiche per le nuove generazioni, servizi educativi, tutela e promozione sociale degli immigrati*	/
------------------	---	---

* Fonte: Banca dati ERVET nonché l.r. 2/2003 e s.m.i; l.r. 14/2008; l.r. 1/2000 e s.m.i; l.r. 5/2004

La tabella presenta una impostazione classica di tipo *top-down* anche se in realtà sono i Comuni i titolari di tutte le funzioni amministrative, mentre alla Provincia e alla Regione spettano, nell'ambito di una puntuale distribuzione di competenze, compiti di programmazione generale, finanziamento e controllo. Dalla tabella emerge poi un altro livello amministrativo che nel caso di specie è di primaria importanza: *il distretto socio-sanitario*. Il distretto rappresenta infatti l'articolazione territoriale dell'AUSL che a questo livello partecipa alla pianificazione socio-sanitaria, con particolare riferimento all'utilizzo del fondo regionale per la non autosufficienza; organizza le strutture professionali integrate fra essa e i Comuni, le équipes interprofessionali (UVMĐ); e può anche erogare direttamente servizi sociali qualora vi siano delle deleghe attive tra essa e i Comuni facenti parte del distretto.

Per quel che riguarda il contesto d'analisi si rileva come nella Provincia di Bologna i distretti socio-sanitari²⁵ siano pressoché sempre corrispondenti ai nuovi ambiti definiti dalla legge regionale n. 21 del 2003. La tabella nella pagina seguente mostra graficamente la coerenza tra i diversi livelli amministrativi deputati al governo e alla erogazione dei servizi sociali mettendo in luce tutti gli attori variamente coinvolti.

(25) Di cui all'art. 9 della l.r. 19/1994.

Gli attori istituzionali deputati al governo e alla erogazione dei servizi sociali

	Ambiti ottimali	Esperienze intercomunali di gestione di servizi associati	Distretti socio-sanitari	Ente capofila di Distretto	AUSL
Area metropolitana bolognese	Ambito Città di Bologna	/ ^I	Bologna città	Bologna	Azienda Unità sanitaria locale di Bologna
	Ambito Reno Galliera	Unione Reno Galliera ^{II}	Pianura Est	San Pietro in Casale	
	Ambito Terre di Pianura	Unione Terre di Pianura ^{III} (non tutti i Comuni dell'ambito e/o del distretto)			
	Ambito Terre d'acqua	Unione terre d'Acqua ^{IV}	Pianura Ovest	San Giovanni in Persiceto	
	Ambito Appennino Bolognese	Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese (non tutti i Comuni dell'ambito e/o del distretto) ^V	Porretta Terme	Vergato	
	Ambito Valle del Reno, del Lavino e del Samoggia	Unione Valle del Samoggia ^{VI} (non tutti i Comuni dell'ambito e/o del distretto)	Casalecchio	Casalecchio di Reno	
	Ambito Valli Savena Idice	Unione montana dei Comuni Valli Savena-Idice ^{VII} (non tutti i Comuni dell'ambito e/o del distretto)	San Lazzaro	San Lazzaro	
	Ambito Imolese	Nuovo Circondario Imolese ^{VIII}	Imola	Nuovo circondario imolese	

Fonte: adattamento da <http://wwwservizi.Regione.emilia-romagna.it/autonomie>
 I. Nove quartieri: Borgo Panigale, Reno; Saragozza; Porto; Navile; San Donato; San Vitale; Savena; Santo Stefano.

II. Costituita dal 2008.

III. Costituita dal 2010.

IV. Costituita dal 2011. Detiene la maggior parte dei servizi sociali in Unione.

V. Costituita nel 2013 in subentro alla Comunità Montana ma non con i medesimi Comuni bensì con 9 Comuni su 13.

VI. Costituita dal 2009.

VII. Costituita dal 2009, gli altri Comuni dell'ambito aderiscono all'associazione intercomunale Valle dell'Idice.

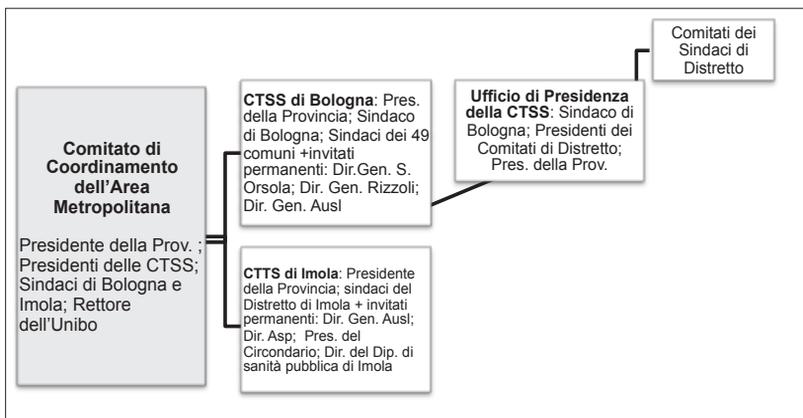
VIII. Costituito dal 2004, detiene la maggior parte dei servizi sociali in Unione.

3.1 *La Provincia di Bologna*

A questo punto è importante soffermarsi sul ruolo sinora svolto dalla Provincia di Bologna nell'assetto del governo e della erogazione dei servizi sociali. Sul punto si richiamano alcuni articoli della legge regionale n. 2 del 2003²⁶ e successive modifiche e integrazioni. A giudizio di chi scrive sono due i profili che rilevano per sostanziare la posizione della Provincia nel governo e nella erogazione di servizi sociali: il profilo relativo alla *governance* nella gestione integrata dei servizi socio-assistenziali e il profilo riguardante le funzioni e attività concretamente esercitate.

È nel Piano sociale e sanitario che si trova declinato in maniera puntuale il profilo relativo alla *governance*. Trattando delle Province, il Piano le posiziona certamente ad un livello intermedio (tra la Regione e i Distretti). Tale posizione trova concretezza all'interno della *Conferenza territoriale sociale e sanitaria* (Crss) che rappresenta il luogo in cui si integrano gli attori istituzionali, con l'obiettivo della semplificazione ed armonizzazione degli strumenti di programmazione; e dove si sviluppa l'identità della comunità provinciale attraverso la raccolta e l'analisi dei dati dei diversi distretti. L'assetto delle suddette Crss coincide con quello delle Aziende unità sanitarie locali, cosicché all'interno del territorio provinciale se ne contano due. In ragione di tale peculiarità l'art. 3 della l.r. 21/2003 ha previsto per il territorio della Provincia di Bologna l'istituzione del *Comitato di coordinamento dell'area metropolitana* composto: dal Presidente della Provincia o suo delegato, dai Presidenti delle Conferenze Territoriali sociali e sanitarie di Bologna e di Imola, dai sindaci dei Comuni di Bologna e di Imola o loro delegati, dal Rettore dell'Università o suo delegato, come luogo di ulteriore coordinamento. La figura successiva mostra analiticamente l'assetto sopracitato:

(26) Cfr. artt. 18 e ss.



Le due Conferenze hanno evidentemente una composizione e un numero di attori diverso, rappresentando la prima 50 Comuni, mentre la seconda solamente 10²⁷. È infatti in quella di Bologna che si è stabilito di istituire un Ufficio di Presidenza che riduca il numero dei rappresentanti locali. Il luogo della Conferenza è pertanto partecipato dai rappresentanti delle istituzioni a cui sono dunque attribuite funzioni di *governance* della gestione integrata dei servizi sociali che, a questo punto, merita di essere ripresa con maggiore ricchezza di dettaglio. Le funzioni della Conferenza si ascrivono all'interno delle macro categorie indirizzo, coordinamento e controllo. Nel Piano sociale e sanitario²⁸ si parla più propriamente di funzioni: di indirizzo, consultive, propulsive, di verifica e controllo. Da esso emerge che al livello cosiddetto intermedio/provinciale sono attribuite numerose funzioni nell'ambito della *governance* che si concretizzano poi in azioni di governo del sistema integrato dei servizi socio-assistenziali, e nella nomina di attori istituzionali di un certo rilievo per la gestione dei servizi. Funzioni che, come detto in precedenza, rientrerebbero ora per legge nelle competenze della Città metropolitana.

(27) Come previsto dall'art. 11, comma 1, della l.r. 6/2004 gli organi di governo del Nuovo Circondario Imolese hanno assunto direttamente l'esercizio delle funzioni della Ctss e del Comitato di distretto per l'ambito territoriale di Imola.

(28) Ci si riferisce al già citato Piano sociale e sanitario 2008-2010.

3.2 *Le funzioni provinciali*

La Provincia di Bologna come ente locale di area vasta svolge direttamente funzioni amministrative secondo le previsioni dell'ordinamento nazionale e regionale ed altre funzioni proprie. Un recente studio svolto dalla stessa Provincia nel 2013²⁹ mette in luce che cosa faccia oggi la Provincia. Rimandando dunque a questo studio, di cui si sposa ampiamente l'approccio metodologico per una individuazione puntuale delle 221 attività censite, si rileva in primo luogo la posizione assunta dalla Provincia di Bologna negli anni: una posizione che non si fatica a definire forte, dato che delle 175 attività conferite dalla normativa solo 44 sono state conferite dallo Stato mentre 110 dalla Regione e altre 21 sono esercitate per scelta dell'ente. L'ambito che definiamo dei servizi sociali e socio-assistenziali è da ascrivere all'interno di un settore molto più vasto, dei servizi alla persona e alla comunità e che evidentemente estende i suoi confini nell'ambito delle politiche per il lavoro e la formazione professionale, della cultura e dello sport. Cercando ancora una volta di separare gli ambiti che derivano dalla stessa matrice di fondo, cioè quella dello stato sociale, la tabella successiva mostra le funzioni che nell'ambito di un settore così ampio sono ascrivibili alla materia suddetta. La classificazione è organizzata attraverso alcune variabili: chi ha attribuito la funzione, nome dell'attività, fonte normativa di riferimento.

Mappatura delle attività (2013): classificazione per conferimento della funzione	
Conferita dallo Stato	Fonte
Collocamento	D.lgs. 469/1997; d.lgs. 181/2000; d.lgs. 297/02; d.lgs. 276/2003; l.r. 17/2005, legge 56/1987 art. 16, D.G.R. 810/2003. D.G.R. 901/2004

segue...

(29) A cura del gruppo di lavoro composto dai principali responsabili d'area dell'ente, "Mappatura delle attività", maggio 2013. Come si legge nella presentazione della Presidente Draghetti "in un momento in cui stante la normativa vigente, al 31 dicembre 2013 si concluderà a Bologna l'esperienza dell'istituzione Provincia, per lasciare il passo alla Città metropolitana, in vigore dall'1 gennaio 2014, in uno scenario ancora incerto e nebbioso, e «per la diversa allocazione delle funzioni provinciali, ovvero per la loro conferma/rafforzamento».

Collocamento mirato	L. 68/1999, d.lgs. 247/2007, l.r. 17/2005, D.G.R. 810/2003, D.G.R. 901/2004
Comunicazioni obbligatorie (C.O.)	D.lgs. 469/97, d.lgs. 297/2002, d.lgs. 276/2003, l.r. 17/2005
Ammortizzatori sociali (Cigs, Mobilità, Solidarietà)	L. 469/1997, l.r. 17/2005
Programmazione territoriale dell'offerta di Istruzione per gli Adulti (IDA)	D.lgs. 112/1998, l.r. 12/2003 artt. 42, 45 c. 8 e 4
Integrazione scolastica di alunni con disabilità o bisogni speciali	D.lgs. 112/1998, l. 104/1992; d.m. 9 luglio 1992; l.r. 12/2003 art. 23, D.G.R. 166/2012 l.r. 12/2003 artt. 12, 25, 45.
Diritto allo studio	D.lgs. 112/1998, l.r. 26/2001 art. 3 4, l.r. 12/2003 art. 21-2325-40-43, l. 448/1998 art. 27, d.P.C.M. 320/1999, d.P.C.M. 226/2000, l.r. 26/2001
Contrasto a dispersione scolastica	D.lgs. 112/1998, l.r. 12/2003, artt. 20, 23, 45 c. 4
Orientamento scolastico	D.lgs. 112/1998, l.r. 12/2003, art. 11 c. 1, art. 22 c. 1
Orientamento professionale	D.lgs. 112/1998 Capo III art. 139 c. 2, l.r. 12/2003 art. 7, art.11 c. 2b, art. 20, art. 21 c. 2-3, art. 22, art. 25
Coordinamento immigrazione	L. 328/2000, l.r. 2/2003, d.lgs. 286/1998, l.r. 5/2004
Beni, utenze e servizi per istituti scolastici	D.lgs. 112/1998
Conferita dalla Regione	Fonte
Programmazione in materia di istruzione, formazione e politiche attive del lavoro.	L.r. 12/2003, l.r. 17/2005
Corsi di formazione	L.r. 12/2003, l.r. 5/2011, P.O.R ER, D.G.R. 105/2010, D.G.R. 892/1981 e Corsi di formazione non finanziati l.r. 12/2003, l.r. 17/2005, D.G.R. 105/2010
Incentivi per l'assunzione	D.G.R. 510/2012 e 1149/2012
Servizi educativi 0-3 anni	L.r. 1/2000, l.r. 8/2004, l.r. 6/2012
Elenco interpreti della lingua italiana dei segni	L.r. 29/1997 art. 7, D.G.R. 1/2000, n.538
Sportelli sociali	L.r. 2/2003

segue...

Programmazione sociale e sociosanitaria	L.r. 2/2003, l.r. 14/2008, artt. 5-20
Affido e adozione	L. 184/1983, l. 76/1998, l.r. 1904/2008, Dgl 1495/2003, Dgl 1425/2004,
Registro provinciale strutture socio-sanitarie e Assistenziali	D.R. 564/2000, D.R. 846/2007, D.R. 1904/2011
Conferenza territoriale sociale e sanitaria ¹¹	L.r. 2/2003, l.r. 29/2004, D.A.L. 175/2008
Esercitate per scelta dell'ente	Fonte
Politiche a favore di persone con disabilità	L.r. 2/2003
Vulnerabilità sociale	L.r. 2/2003
Pari opportunità uomini e donne e Promozione delle pari opportunità	L. 198/2006, art. 57, comma 1, l. 183/2010
Attività esterne	Fonte
Istituzione Minguzzi	L. n. 142/1990 (artt. 22 e 23), Statuto della Provincia (artt. 51, 52 e 53) e nel d.m. 26.4.1995
Villa Smeraldi	L. n. 142/1990 (artt. 22 e 23), Statuto della Provincia (artt. 51, 52 e 53)

Alle luce di quanto esposto si può dunque sostenere che la Provincia di Bologna svolga molte attività di rilievo. In primo luogo, si rileva una generale azione di programmazione e governo del *welfare* di area vasta – sovra-distrettuale – che si concretizza principalmente in azioni ben circostanziate nell'ambito del supporto alla programmazione sociale e sanitaria. Al fine di esemplificare quanto detto si consideri l'importante funzione di omogeneizzazione dei servizi sul territorio, come nel caso della strutturazione degli sportelli sociali³⁰. Questa attività chiama direttamente in causa il tema dell'equità che, qualora venisse a mancare, striderebbe certamente con la presenza di un ente come la Città metropolitana che invece dovrebbe fare del territorio metropolitano un sistema sempre più unico ed integrato.

(30) Il modello degli sportelli sociali quale primo punto di contatto tra cittadino e servizi è stato infatti definito presso la Provincia e da questa poi finanziato nonché monitorato al fine di fornire pari servizi all'interno dei vari Distretti socio sanitari del territorio provinciale.

La Provincia ha poi una propria programmazione sociale strutturata nelle aree *tipiche* dell'esclusione sociale, dei minori, e dei migranti con alcune peculiarità che caratterizzano l'azione dell'ente e dei suoi uffici, tra cui è bene citare l'attenzione alle politiche per le pari opportunità nonché tutte le azioni messe in campo per la salute mentale. Integra inoltre con propri programmi (e finanziamenti) le attività rivolte alla disabilità e alla vulnerabilità sociale in parallelo con quanto già definito nella pianificazione degli altri enti (Comuni o distretti). In tema di salute mentale ha anche posto in essere strumenti specifici di ricerca e intervento quale oggi è l'Istituzione Minguzzi. Da ultimo, è anche sede privilegiata degli Osservatori di settore e della raccolta dei flussi informativi.

In conclusione si rileva che nella materia in analisi esistono delle funzioni di rilievo primario che sono attualmente svolte dalla Provincia e che si ripercuotono stabilmente sulla vita della comunità in esame.

4. Ipotesi di riassetto

Alla luce del quadro che è stato presentato si può tentare di ipotizzare un riassetto delle funzioni e tentare di rispondere alle seguenti questioni: ci sono funzioni ex provinciali in materia sociale che potrebbero essere trasferite? Viceversa, ci sono funzioni dei Comuni o delle Unioni che potrebbero essere esercitate a livello metropolitano?

Una premessa riguarda in primo luogo la descrizione della futura *governance* della Città metropolitana e la sua incidenza sulla *governance* dei servizi sociali e socio-assistenziali. Come è noto, la legge n. 56 del 2014 stabilisce³¹ (salvo lo Statuto stabilisca altrimenti³²) che il sindaco metropolitano sia di diritto il sindaco del capoluogo. Il Consiglio è formato da diciotto consiglieri eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Città metropolitana. La Conferenza metropolitana è costituita da tutti i sindaci dell'area. Rispetto alla *governance* dei servizi sociali e socio-assistenziali potrebbe crearsi, con gli assetti attuali, una certa duplicità della rappresentanza

(31) Commi 7 e ss.

(32) Comma 44: Lo Statuto della Città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco. È condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del Consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del Comune capoluogo in più Comuni.

istituzionale e qualche variazione nell'equilibrio precedentemente descritto (che già appariva peculiare per la posizione esercitata dal territorio dell'imolese). In primo luogo, il comitato di coordinamento dell'area metropolitana sarebbe composto dal sindaco metropolitano cioè dal sindaco di Bologna (in luogo del Presidente della Provincia), dal sindaco di Imola quale presidente dell'altra Ctss presente sul territorio, e dal Rettore dell'Università di Bologna.

Alla luce di tutto questo, per una *governance* unitaria, il legislatore regionale potrebbe prevedere, sul solco di quanto già posto in essere per mezzo del comitato di coordinamento metropolitano per ragioni di mera organizzazione, un'unica Ctss metropolitana in luogo delle due attualmente in essere ove vi sia una più equilibrata rappresentanza dei territori, magari facendo perno proprio sulla rappresentanza in seno alle Unioni. Resta sullo sfondo la presenza di una geometria aziendale molto peculiare che forse potrebbe essere ugualmente messa in discussione.

Le funzioni che le due Ctss svolgono attualmente (indirizzo, consultive, propulsive, di verifica e controllo) potrebbero dunque non replicarsi ma viceversa trovare un'unica coerenza anche per mezzo del Piano strategico metropolitano che è funzione della Città metropolitana e che in particolare, secondo le previsioni della legge n. 56, comma 44, lettera e), incrocia le funzioni in materia sociale attribuite all'ente. Dunque, una volta equilibrata la rappresentanza territoriale, la programmazione stabilita in sede metropolitana sarebbe estesa dalla Conferenza metropolitana che potrebbe a questo punto efficacemente esercitare le funzioni di verifica e controllo, consultive e propulsive. Quanto emerge dallo Statuto metropolitano di recente approvazione, sotto il profilo della *governance* del sistema integrato dei servizi sociali non sembra modificare quanto già era stato attribuito alla ex Provincia. Lo Statuto, infatti, dispone ancora in via generica per la Città metropolitana un ruolo di promozione e coordinamento delle politiche sociali ed abitative. Lo stesso ragionamento può essere per ora esteso anche al tema della attribuzione di funzioni ove non appaiono sostanzialmente modificate le attività amministrative svolte³³.

(33) Anche se non direttamente legati ai servizi sociali, si nota come la cura del patrimonio edilizio delle scuole secondarie sia in prima istanza attribuito ancora alla Città metropolitana salvo poi una attribuzione successiva alle Unioni o ai Comuni.

Lo Statuto della Città metropolitana potrebbe infatti “spostare” ai Comuni o alle loro forme associative funzioni metropolitane e, viceversa, i Comuni, sempre in base allo Statuto della Città metropolitana, potrebbero conferire alla stessa proprie funzioni. Senza presunzione di completezza, alla luce della ricerca svolta, si possono prefigurare alcune ipotesi funzionali alla coerenza generale del sistema, in particolare facendo perno sulla presenza delle Unioni. Visto quanto rilevato dalla lettura della l.r. 21/2012, dato che tra le quattro funzioni da gestire in forma associata rientrano «la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini», non avrebbe coerenza una strategia di riorganizzazione del sistema che attribuisse funzioni siffatte ai Comuni. Di converso le Unioni, in coerenza con gli ambiti e con i distretti socio-sanitari, dovrebbero diventare ancora di più gli interlocutori privilegiati per la gestione territoriale dei servizi sociali perseguendo il disegno prefigurato dal legislatore regionale di ottenere maggiori economie di scala, una più elevata qualificazione degli addetti e una maggiore omogeneità dei servizi di prossimità a tutti i cittadini metropolitani. Pertanto, ove si trattasse di attribuire funzioni verso il “basso”, è alle Unioni che si dovrebbe guardare e non ai singoli Comuni. Nulla osterebbe, come si è rilevato nel caso della Bassa Romagna³⁴, a che venisse lasciato ai Comuni un piccolo *plafond* di attività (e fondi) per gli interventi pulviscolari anche nel settore delle attività sociali. Questo sistema dovrebbe inoltre incentivare il continuo perfezionamento del presidio locale rappresentato dagli sportelli sociali quali unici punti di accesso al sistema che allo stato risultano ancora molto differenziati sotto il profilo delle attività svolte, da distretto a distretto. Il fine di tutto questo non può che essere individuato nella necessità di evitare, da una parte, un modello e un approccio unico (unitario) dettato dalla Città metropolitana attraverso un approccio *top-down* (non auspicabile tra l'altro visto il principio costituzionale di sussidiarietà) e, dall'altra, un approccio eccessivamente comune-centrico, di fatto ormai superato dalle disposizioni contenute nella legge n. 21 del 2012 in ragione del principio di adeguatezza.

(34) Presso l'unione Bassa Romagna sono state svolte delle interviste poiché la stessa rappresenta un *case study* di associazionismo “forte” sotto il profilo dell'attribuzione di funzioni.

Una volta che questo obiettivo fosse raggiunto, alcune funzioni attualmente esercitate dalla Provincia potrebbero essere attribuite alle forme associative, in coerenza ed a completamento delle altre già esercitate: si pensi, in particolare, a tutte le funzioni che riguardano provvedimenti amministrativi ampliativi della sfera giuridica del singolo destinatario sia con effetto economico diretto che non. Per fare qualche esempio, citando la tabella che riporta le attività della Provincia, tutti quei programmi di diretta erogazione a favore di persone con disabilità, vulnerabilità sociali (povertà, ricollocamento dei disoccupati e simili), promozione delle pari opportunità. Una filiera di attività certamente da salvaguardare, riducendo sia la distanza tra decisore e attuatore che è attualmente in essere, sia la sovrapposizione sui medesimi target lasciandone magari scoperti degli altri. Sul punto il nuovo Statuto parrebbe attribuire alla Città metropolitana delle priorità su un *target*, specifico tra quelli citati in precedenza, ossia quello solitamente definito dell'esclusione sociale³⁵ e lotta alla povertà.

Non di meno il livello metropolitano potrà essere funzionale per esprimere una riflessione più generale e un luogo di confronto su altri modelli paralleli in esercizio nei Comuni o distretti (ove si sia già provveduto a creare una certa omogeneità). La riflessione dovrà necessariamente includere il futuro dell'Istituzione Minguzzi e di Villa Smeraldi. L'obiettivo dovrebbe essere quello di ottenere una maggiore separazione tra le attività di programmazione, progettazione e controllo e quelle di erogazione dei servizi che ancora oggi appare più come una norma di principio che altro.

Un'altra funzione, già attribuita alla Città metropolitana dalla legge Delrio, potrebbe giocare un ruolo fondamentale sulla razionalizzazione della programmazione e della spesa in materia sociale. Ci si riferisce alla funzione prevista al comma 44, lettera *f*), che prevede in capo all'ente metropolitano attività quali «la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano». Questa funzione non rileva solamente sotto il profilo della gestione dei sistemi informativi in uso, ma chiama in causa il tema molto più

(35) Art. 15, comma 2, dello Statuto, mentre nulla si dice delle altre funzioni che attualmente esercita sugli altri *target*.

rilevante della gestione dei macrodati. Come si è visto sono molteplici i soggetti che erogano parti di servizi a numerosi *target* con geometrie variabili a seconda dei casi. Ognuno di questi soggetti produce proprie rilevazioni, documentazioni e statistiche che spesso non dialogano tra loro. All'oggi i soggetti preposti al controllo e alla rilevazione dei dati sono gli uffici di Piano per la parte distrettuale e la Provincia per l'ambito sovradistrettuale. A parere degli operatori di settore l'obiettivo di una completa interconnessione delle informazioni tra gli attori del sistema è ancora lontano dall'essere raggiunto, per cui spesso non è possibile rilevare la reale situazione sociale dei richiedenti nella sua interezza³⁶. Questa funzione è quindi per adesso esercitata a "macchia di leopardo" dai distretti ed è proprio una di quelle funzioni che sia per i costi, sia per il *know how* potrebbe avere una gestione ottimale in ambito metropolitano, sistematizzando il patrimonio informativo che ad oggi possiede tra gli altri anche la Provincia di Bologna mettendola a disposizione di tutti gli attori istituzionali che si trovano a fornire i servizi. Ne conseguirebbe che, attraverso una rilevazione completa e puntuale dei dati, la programmazione distrettuale e comunale sarebbe più efficace e tarata sulle disomogeneità di tipo comunale/distrettuale richiamate in precedenza. Lo Statuto metropolitano sembra dare molta enfasi a questa funzione, declinandola in maniera piuttosto puntuale. All'art. 11, rubricato *Cittadinanza digitale*, non solo si fa riferimento alla raccolta dei dati e alla trasparenza degli stessi³⁷, ormai imprescindibile per ogni pubblica amministrazione, ma si fa esplicito riferimento anche alla «diffusione di procedure informatiche omogenee e condivise tra i territori». Se poi l'obiettivo della Città metropolitana è quello che emerge dal richiamato comma 44, lettera e), ossia *di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale*, oltre a coordinare un ordinato riordino delle funzioni tra Provincia, Distretti socio-sanitari, AUSL e Comuni, l'attività della Città metropolitana potrà esprimersi nella ricerca e nell'aggiornamento delle attività da porre in essere su tutto quanto ri-

(36) Si ringrazia per l'intervista la Dott.ssa M. Soragni, Presidente dell'Associazione di Promozione Sociale *Equazione*.

(37) *Open data*.

leva ai fini del benessere della comunità (al livello più adeguato sotto il profilo istituzionale) assumendo come punto di vista prioritario la soddisfazione dei cittadini³⁸, nonché individuando nuove professionalità specialistiche funzionali a questo obiettivo e incidendo quindi anche sul mercato del lavoro declinato in chiave metropolitana.

Da ultimo restano sullo sfondo alcune lacune del sistema – non attribuibili agli attori locali – che ostano alla reale definizione di un quadro certo, organico e coerente delle competenze in materia. Ci si riferisce in primo luogo all'attuale caos normativo che ancora non ha prodotto un quadro di riordino istituzionale che possa considerarsi definitivo e su cui poter basare dei ragionamenti di politica pubblica di medio-lungo periodo. Questo fattore chiama in causa un profilo problematico di ordine sistemico che afferrisce al riparto delle risorse tra centro e periferia. Anche in questo caso il disegno del legislatore volto al c.d. *federalismo fiscale* non ha prodotto altrettanta certezza tecnica su cui poter basare una programmazione sociale di una certa durata. Sotto questo profilo l'Emilia-Romagna, da sempre annoverata tra le Regioni virtuose, ha prodotto una normativa che, come visto, mira a salvaguardare i servizi di prossimità attraverso la razionalizzazione e l'efficientamento delle istituzioni locali. Pertanto è auspicabile che la sfida del riordino delle funzioni nel nuovo ente metropolitano potrà essere l'occasione per pensare ad un ridisegno organico e più virtuoso del sistema.

(38) Quest'ottica si ritrova anche nel Piano strategico metropolitano di Bologna, in particolare nella sezione *Empowerment e comunità*.

Discorrendo su uno dei migliori sistemi sanitari al mondo (dibattito su *La sanità in Italia*, di Federico Toth)

Melania D'Angelosante

1. Chi leggesse il recente libro di Federico Toth su *La sanità in Italia* dovrebbe cercare di calarsi nel modello ideale di destinatario cui esso pare rivolgersi, che si intravede scorrendone l'introduzione e la struttura, saggiandone il linguaggio e l'impostazione, esaminandone gli esiti annunciati e prodotti.

Questo interlocutore è principalmente l'uomo comune, l'uomo 'della strada', le cui personali conoscenze e opinioni sul sistema sanitario italiano siano però immuni dall'influenza di fattori non oggettivi, così come dall'influenza delle informazioni filtranti attraverso i mezzi di comunicazione di massa, spesso distorte dalla tendenza 'sensazionalistica' dell'informatore¹.

Dunque, per essere più precisi, l'Autore vorrebbe dialogare con un interlocutore realmente 'genuino', che riesca a spogliarsi anche delle sovrastrutture derivanti dal modo in cui le notizie vengono diffuse (risentendo normalmente delle personali inclinazioni di chi le divulga, appunto).

Due soli elementi gli si vorrebbero lasciare a disposizione.

Il primo è quello del percorso attraverso cui il lavoro si sviluppa e attraverso cui il lettore viene quindi condotto: questo *iter* parte dall'evoluzione storica del sistema per poi giungere (anche tramite il raffronto fra i principali modelli di assistenza sanitaria) all'esame delle sue attuali caratteristiche fondamentali nella prospettiva unitaria/nazionale, nonché all'esame delle differenziazioni che lo interessano nella sub-articolazione regionale e della disciplina delle professioni sanitarie, per arrivare infine alla individuazione delle principali sfide con cui oggi esso deve misurarsi.

(1) Come l'A. evidenzia e paventa alla p. 8.

Il secondo elemento è quello dei *dati*, delle informazioni riscontrabili, di cui il libro è ricco, nella migliore tradizione della impostazione politologica. La rete di queste informazioni e di questi dati, che vengono forniti in una prospettiva sia diacronica sia sincronica, costituisce l'architettura fondamentale del lavoro, di fronte alla quale lo stesso Autore si ritrae («l'impegno di chi scrive sarà di limitare al minimo le opinioni personali, facendo invece parlare i dati», si legge infatti alla p. 9).

L'intento principale della scelta è consentire all'interlocutore la valutazione personale del sistema in modo quanto più possibile prescindente da fattori soggettivi.

Assumendo l'atteggiamento del tipo di destinatario sin qui descritto, ogni lettore potrà porsi *in flow*² con l'Autore, e quindi provare a edificare questa personale valutazione, sia quando muova da una certa condizione di 'genuinità', nel senso sopra chiarito, sia quando muova, invece, dal possesso di una maggiore *expertise* (dovuta ad es. a ragioni professionali e/o di studio), che la rete dei dati vorrebbe provare a riallineare in una dimensione quanto più possibile *neutrale*.

2. Il filo conduttore del lavoro è la lettura del sistema sanitario italiano attraverso alcuni elementi selezionati per verificare se esso possa davvero considerarsi uno dei migliori al mondo (il secondo dopo quello francese, per essere precisi), come emerso da una indagine condotta dall'Organizzazione Mondiale della Sanità all'inizio del nuovo millennio, e mai più ripetuta in ragione delle contrastanti opinioni suscitate.

Una valutazione di questo tipo passa, in estrema sintesi, dall'incrocio di due dati fondamentali: quanto il sistema renda e quanto esso costi. Le migliori *performance* si registrano infatti nelle condizioni in cui si riescano a contenere al minimo i costi, contemporaneamente massimizzando gli indici di resa.

3. Si può partire dal primo parametro, ossia da quanto il sistema renda. In proposito l'A. evidenzia (p. 64), parlando in particolare della differenziazione dei modelli in ambito regionale, che una prima difficol-

(2) Per riferimenti più puntuali sul significato e sul conseguente uso dell'espressione si v. M. CSIKSZENTMIHALYI, *Flow: The Psychology of Optimal Experience*, New York, Harper & Row, 1990.

tà deriva dal possibile e frequente distacco fra come il modello si presenti sulla carta e come invece si presenti alla prova dei dati misurabili. Il significato della 'resa' riferita a questo settore va comunque chiarito: si sta parlando di sistemi nati per garantire la salute delle persone, e quindi di sistemi concepiti per assicurare tutti gli strumenti necessari a prevenire e/o curare le minacce a questa condizione, prescindendo dalla capacità di ciascuno di procurarseli direttamente con le proprie risorse. Dunque il livello di resa sarà evidentemente tanto più elevato quanto più il sistema riesca a estendere soggettivamente e oggettivamente il paniere delle prestazioni offerte con oneri diretti a carico dei pubblici poteri, e quindi possa ritenersi *equo* in relazione ad ambedue questi profili³. È questo il *livello di resa* che, per comodità, si potrebbe qui definire *quantitativo o strutturale*.

Ma in seguito occorre applicare un altro fascio di indicatori, per capire quale sia il livello di resa delle prestazioni offerte, ossia quanto esse riescano a rispondere con successo ai bisogni di prevenzione e di cura dei destinatari. L'indagine svolta dall'OMS ha usato a tal fine l'indice dell'*aspettativa di vita*, di cui l'A. evidenzia però i limiti (pp. 142 ss.), trattandosi di parametro non esclusivamente correlato alla qualità delle prestazioni sanitarie, cui si avvicina invece maggiormente il c.d. indice di *mortalità evitabile*. Il massimo contenimento della mortalità evitabi-

(3) L'equità dal punto di vista soggettivo è dovuta al fatto che i beneficiari delle prestazioni fruibili con oneri a carico del sistema pubblico siano tendenzialmente tutti i cittadini (ed è proprio a questo profilo che si riconduce il carattere universalistico del modello), senza limitazioni a specifiche categorie (come ad es. i lavoratori e i datori di lavoro e le loro famiglie, secondo i meccanismi che invece hanno caratterizzato e in parte ancora caratterizzano i sistemi c.d. 'occupazionali', quali quello tedesco o francese). L'equità dal punto di vista oggettivo è dovuta invece al fatto che il numero delle prestazioni fruibili con oneri a carico del sistema pubblico sia obiettivamente alto, essendo previste poche esclusioni (come ad es. alcune cure odontoiatriche o estetiche). Nel sistema italiano, come evidenziato dallo stesso A. (pp. 128 ss.), i fenomeni della *sanità low-cost* (si pensi ad es. alle prestazioni fornite a prezzi ribassati da alcuni studi medici associati non convenzionati, soprattutto nell'ambito dell'odontoiatria, uno dei più costosi con prestazioni in gran parte *out of pocket*) e della *sanità/mutualità integrativa* (da non intendere come *alternativa* al sistema pubblico) stanno avendo un'apprezzabile diffusione proprio perché funzionali ad abbattere i costi di quei trattamenti che restano direttamente a carico dei singoli pazienti. Per un approfondimento sui sistemi sanitari a confronto si v. F. TOTH, *Le politiche sanitarie – Modelli a confronto*, Bari, Laterza, 2009; M. D'ANGELOSANTE, *Strumenti di controllo della spesa e concorrenza nell'organizzazione del servizio sanitario in Italia*, Rimini, Maggioli, 2012; Id., *Fallimenti dello Stato e sussidiarietà inclusiva del mercato nel governo della salute ai tempi della crisi economica*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 3, 2013.

le dovrebbe a sua volta derivare dall'applicazione di ulteriori indicatori più strettamente correlati alla qualità del servizio dal punto di vista sia funzionale sia organizzativo, come l'efficienza ospedaliera (che deriva ad es. dal tasso di uso dei posti letto), l'appropriatezza (dipendente ad es. dalla percentuale di trattamenti cui si dovrebbe ricorrere come *extrema ratio*), l'*output* (determinato dalla percentuale di trattamenti realizzati). È questo dunque il *livello di resa* che, in correlazione all'altro, si potrebbe qui definire *qualitativo o funzionale*. In questa prospettiva alcuni dei più recenti strumenti utilizzabili per migliorare la *performance* possono essere, ad es., l'*ospedale per intensità di cura* e le *case della salute* (cui l'A. si riferisce alle pp. 134 ss.). A essi si affiancano gli strumenti più tradizionali, che però talvolta sono risultati inutilizzati o sottoutilizzati: si pensi ad es. a quanto previsto, sin dal 1998, dal d.lgs. 124, secondo cui, quando i tempi massimi di attesa individuati secondo la procedura ivi descritta non sono osservati, il cittadino ha diritto di ricevere gratuitamente la prestazione in regime di *intra moenia* (p. 124). Si può ora tornare al *livello di resa quantitativo o strutturale*, poiché proprio con riferimento a esso è utile dare conto di recenti novità in grado di influenzarlo.

Su questo punto l'A. precisa (p. 36) che l'estensione soggettiva delle prestazioni assicurate dal servizio sanitario nazionale italiano con oneri a carico delle finanze pubbliche è tale da renderlo effettivamente *universalistico*. Ciò in quanto: 1) i cittadini italiani possono tutti beneficiare delle prestazioni incluse nel paniere; 2) lo stesso può dirsi per i cittadini comunitari, il possesso da parte dei quali della tessera europea di assicurazione di malattia equipara il trattamento del titolare a quello degli italiani; 3) i cittadini extracomunitari appartenenti a Paesi che hanno sottoscritto apposite convenzioni con l'Italia possono fruire dell'assistenza sanitaria nei termini previsti dalla convenzione; 4) i cittadini extracomunitari appartenenti a Paesi che non hanno sottoscritto tali convenzioni: *a)* possono fruire, se in possesso di regolare permesso di soggiorno e se iscritti all'Asl di residenza, della stessa assistenza garantita agli italiani e ai cittadini comunitari; *b)* se tali condizioni non sussistono non possono invece beneficiare gratuitamente dell'assistenza sanitaria, a meno che non abbiano sottoscritto un'autocertificazione di indigenza (in conseguenza della quale viene attribuito a ciascuno di essi il codice di *straniero temporaneamente*

te presente, semestrale e rinnovabile, che dà diritto alla fruizione gratuita delle cure dell'emergenza e di quelle essenziali).

Questo quadro va tuttavia completato con il riferimento alla disciplina della migrazione sanitaria volontaria dall'Italia ad altro Paese, comunitario o extracomunitario. Il fenomeno indica i casi in cui un cittadino scelga e programmi di fruire di certe prestazioni in un Paese diverso da quello di appartenenza, e non i casi in cui si manifesti la necessità di fruirne durante una permanenza all'estero per qualsiasi altro motivo. Ebbene, volendo – e dovendo – semplificare quanto più possibile, a questo punto si deve in primo luogo precisare che la *mobilità internazionale (extracomunitaria o intracomunitaria)* è qui dovuta alla scelta fra erogatori di diversi sistemi sanitari nazionali.

In ipotesi come queste gli oneri della migrazione restano a carico del Paese di residenza dell'utente, e gravano sul bilancio regionale, alle seguenti condizioni: *a)* eleggibilità della prestazione, autorizzazione e limiti quantitativi di rimborso, secondo quanto previsto dallo Stato di appartenenza dell'utente, per l'ipotesi di *migrazione extracomunitaria*⁴; *b)* riconducibilità della prestazione a quelle dispensate dal sistema sanitario del Paese d'origine (che funge appunto anche da finanziatore), nei limiti della spesa che ivi occorrerebbe per erogare la cura, e previa autorizzazione dello stesso per le cure ospedaliere e specialistiche (oltre che nei casi previsti dall'art. 20, comma, 2 del reg. CE 883/04⁵), nell'ipotesi di *migrazione intracomunitaria*⁶.

(4) La prestazione deve in sostanza rientrare fra quelle per cui questo tipo di migrazione è consentita con oneri a carico del Paese d'origine, il quale deve in ogni caso prima autorizzare la migrazione, verificando ad es. la natura della prestazione e la disponibilità delle risorse. Nell'evoluzione della normativa e della giurisprudenza che consentono di giungere a queste conclusioni gli snodi essenziali sono rappresentati dalle seguenti fonti: artt. 6, comma 1, e 37 della legge 833/1978; art. 3, comma 5, della legge 595/1985; art. 1, comma 9, del d.l. 382/1989; d.m. Sanità del 3 novembre 1989; dd.mm. Sanità del 24 gennaio 1990 e del 30 agosto 1991; Corte cost., 16 luglio 1999, n. 309, in www.giurcost.org.

(5) Il Reg. CE 883/04, sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, precisa che, nel suo ambito di applicazione, l'autorizzazione è sempre necessaria, e che non può negarsi se le prestazioni rientrano fra quelle erogate con oneri a carico del Paese d'origine e se qui le cure non siano fruibili in un lasso di tempo compatibile con la natura e lo stato della patologia.

(6) Nell'evoluzione della normativa e della giurisprudenza che consentono di giungere a queste conclusioni gli snodi essenziali sono rappresentati dalle seguenti fonti: reg. CEE 1048/1971; artt. 6, comma 1, e 37 della legge 833/1978; Corte giust. CEE, 17 dicembre 1981, n.

Ed è proprio sulla *migrazione intracomunitaria* che deve darsi conto delle novità cui sopra si faceva riferimento, poiché esse sono in grado di incidere sull'ampiezza soggettiva e oggettiva delle prestazioni garantite dal sistema pubblico.

Con il d.lgs. 38/2014, entrato in vigore lo scorso 5 aprile, l'Italia ha infatti recepito la direttiva comunitaria 24/2011 sulla migrazione sanitaria fra Paesi dell'UE.

Qui a seguire si evidenzieranno brevemente e prevalentemente i contenuti di maggiore rilievo che integrano e/o innovano rispetto alla disciplina sopra descritta, e soprattutto rispetto alla direttiva.

In primo luogo il decreto prevede la propria applicazione, oltre che ai cittadini comunitari, anche a quelli extracomunitari in casi particolari⁷.

L'intero sistema viene reso operativo attraverso la istituzione di un Punto di contatto nazionale, che funge da interfaccia informativa sia per i pazienti italiani che richiedano di curarsi all'estero sia per quelli stranieri che abbiano chiesto di curarsi in Italia (dunque sia in uscita sia in entrata), ma anche per lo scambio di dati fra l'Italia, gli altri Stati membri e la Commissione europea. In aggiunta ciascuna Regione può istituire un proprio Punto di contatto regionale da coordinare con quello nazionale. Autorità procedimentale competente per l'esame delle richieste di migrazione in uscita e per il riscontro alle stesse, nonché per i connessi procedimenti di rimborso, è l'ASL nel cui distretto il paziente risiede, secondo la procedura e i tempi indicati all'art. 10 del d.lgs. 38/2014.

Si prevede tuttavia che per motivi imperativi di interesse generale (come specifiche esigenze di pianificazione e/o economiche) la competente autorità ministeriale possa adottare misure (evidentemente restrittive) sull'accesso alle cure, anche con efficacia limitata nello spazio, e comunque facendo stretta e scrupolosa applicazione del principio di proporzionalità.

279, in www.europa.eu; art. 3, comma 5, della l. 595/1985; art. 1, comma 9, del d.l. 382/1989; d.m. Sanità del 3 novembre 1989; dd.mm. Sanità del 24 gennaio 1990 e del 30 agosto 1991; Corte giust. CE, 28 aprile 1998, n. 158, in www.europa.eu; Corte cost., 16 luglio 1999, n. 309, in www.giurcost.org; reg. CE 883/04; Corte. giust. UE, grande sezione, 15 giugno 2010, n. 211; direttiva UE n. 24/11.

(7) Ma sul punto, per ragioni di economia espositiva, si deve necessariamente rinviare al decreto stesso, in particolare agli artt. 2 e 3 e alla ulteriore normativa ivi richiamata.

Si stabiliscono il principio di continuità delle cure (secondo cui, in caso di assistenza ricevuta all'estero, i controlli medici conseguenti sono fruibili anche in Italia alle stesse condizioni previste per l'assistenza qui fruita) e di mutuo riconoscimento delle prescrizioni mediche (alle condizioni e con i limiti di cui all'art. 12), nonché di mutua assistenza e cooperazione tra Stati, anche al fine della uniformazione degli standard qualitativi e di sicurezza in materia sanitaria.

Per la *migrazione in uscita* si ribadisce in particolare che il servizio sanitario nazionale si fa carico del costo della prestazione (parametrato ai tariffari interni al netto della quota di compartecipazione degli utenti alla spesa) secondo la procedura dell'anticipo a carico del paziente e del rimborso dietro presentazione di idonea documentazione⁸, purché la cura fruita rientri fra quelle riconducibili ai LEA stabiliti in ambito nazionale, ferma restando la facoltà dei singoli bilanci regionali di farsi carico della copertura di eventuali livelli integrativi. Il regime dell'autorizzazione preventiva viene applicato ai soli casi contemplati all'art. 9, comma 2, ossia: *a*) l'assistenza sanitaria soggetta a esigenze di pianificazione per ragioni qualitative e/o di contenimento dei costi e che richieda, alternativamente, il ricovero del paziente per almeno una notte o l'uso di infrastrutture/apparecchiature altamente specializzate e costose; *b*) l'assistenza sanitaria che comporti particolari rischi per il paziente o la popolazione; *c*) l'assistenza sanitaria prestata da erogatori che non forniscano specifiche garanzie di qualità e affidabilità. In nessun caso il rilascio dell'autorizzazione può comunque comportare la responsabilità del Ssn per danni occorsi al paziente in conseguenza dei trattamenti ricevuti all'estero (art. 9, comma 9). L'individuazione dettagliata delle prestazioni di cui alla predetta lett. *a*) è tuttavia rimessa ad apposito d.m., nelle more della cui adozione l'art. 9, comma 2, lett. *a*), risulta comunque applicabile. In nessuno dei suindicati tre casi, cui ogni Regione e le Province Autonome possono peraltro aggiungere ulteriori ipotesi di subordinazione della migrazione in uscita all'autorizzazione preventiva (art. 9, comma 8), l'autorizzazione può però negarsi se nel Paese di origine le cure non siano erogabili in un lasso di tempo compatibile

(8) Con le eccezioni previste all'art. 8, comma 2.

con la natura e lo stato della patologia (art. 9, comma 5). Viene quindi ripresa una previsione già contenuta nel Reg. CE 883/04, sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (*supra*). A questo regime si aggiunge del resto quello disciplinato dallo stesso Reg. 883, la cui applicazione viene fatta salva. Le tre ipotesi previste dall'art. 9, comma 2, per il ricorrere del regime di autorizzazione preventiva si ricollegano peraltro parzialmente a quelle previste dal successivo comma 6 come causa di diniego dell'autorizzazione, che deve inderogabilmente opporsi quando: *a*) la valutazione clinica del caso evidenzia che il trattamento richiesto sottoporrebbe il paziente a rischi esorbitanti rispetto ai possibili benefici; *b*) il trattamento richiesto comporterebbe con ragionevole certezza rischi per la popolazione; *c*) il prestatore prescelto non fornisca specifiche garanzie di qualità e affidabilità; *d*) il trattamento richiesto possa essere prestato nel Paese d'origine in un lasso di tempo compatibile con la natura e lo stato della patologia.

Lo stato di attuazione del decreto legislativo di recepimento della direttiva 24/11, infine, viene rimesso al monitoraggio permanente delle singole amministrazioni regionali, che devono riferirne periodicamente alla competente autorità ministeriale, la quale a sua volta dovrà riferirne al Parlamento con cadenza biennale.

Prima di esprimere qualche considerazione sul rapporto fra questa disciplina e il *livello di resa quantitativo o strutturale* è preferibile soffermarsi anche sul parametro dei costi.

4. Sul secondo parametro, ossia su quanto il sistema costi, l'A. evidenzia ciò che si evincerebbe dall'esame dei dati riportati. In una prospettiva generale emergerebbe in primo luogo che, rispetto agli altri Paesi, il sistema sanitario italiano costerebbe meno e renderebbe bene sia in relazione all'indice dell'aspettativa di vita sia in base a quello della mortalità evitabile (pp. 142 ss.). Si stanno quindi utilizzando alcuni degli *indicatori* che sopra si sono definiti *qualitativi o funzionali*, e non quelli *quantitativi o strutturali*. In ambito regionale emergerebbe inoltre che i sistemi non indebitati erogherebbero servizi migliori di quelli indebitati, e che dunque il punto sarebbe non l'entità del *budget*, ma come lo si usi (pp. 88-89). L'esperienza dei Piani di rientro dai disavanzi sanitari eccessivi e dei conseguenti commissariamenti per l'ipotesi di inosservanza dei Piani avrebbe

inoltre avuto effetti positivi solo in pochi casi (come quello dell'Abruzzo, che per la prima volta ha chiuso il bilancio sanitario in avanzo nel 2011), ma inapprezzabili o negativi in molti altri (p. 79).

Queste riflessioni sul costo del sistema vanno però correlate a quelle su come lo si finanzia affinché possa funzionare.

Il tema è affrontato dall'A. (pp. 46, 52 ss., 54-57) principalmente facendo riferimento: *a*) alla individuazione, da parte dell'amministrazione centrale, del *budget* da destinare al Ssn (attraverso il finanziamento del Fsn, che dovrebbe avvenire in proporzione ai LEA precedentemente determinati, anche se nella prassi se ne è di volta in volta rideterminato l'ammontare parametrando a quello dell'anno precedente); *b*) al conseguente e successivo sistema di ripartizione dei fondi a cascata, il quale prevede la divisione del *budget* nazionale fra le Regioni (in base a criteri⁹ non uniformemente condivisi dalle amministrazioni destinatarie, e dunque oggetto di discussione), e poi da queste (che ne trattengono prima una quota per le funzioni orizzontali e non tariffate) fra le Asl e/o le Ao¹⁰, le quali a loro volta pagano gli erogatori, pubblici e privati; *c*) al ruolo che su questo modello potrebbe avere la legge 42/2009 (recante la delega al Governo per l'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale) e al dubbio se il sistema dei *costi standard* ivi previsto debba riguardare solo il riparto delle risorse fra le Regioni o anche la determinazione dell'ammontare del FSN.

È proprio sui dubbi espressi dall'A. in punto di attuazione del federalismo fiscale che questa discussione può continuare.

L'art. 119 Cost. e le sue fonti applicative sul finanziamento della sanità (non solo la legge delega 42/2009, ma anche il d.lgs. attuativo 68/2011, il quale a sua volta rinvia in parte a ulteriori decreti) prospettano l'uso dei LEA come strumento di perequazione fiscale, ossia come mezzo per mitigare un federalismo che diversamente risulterebbe troppo competitivo e iniquo.

(9) Come il numero di residenti, o il numero di residenti pesato in base all'età, o pesato anche in base ad altri criteri, quali le condizioni ambientali e socioeconomiche, gli stili di vita, ecc.

(10) L'A. precisa in particolare che in alcune Regioni il *budget* è diviso fra le Asl (su base capitaria) e fra le Ao (come per tutti i fornitori diversi dalle Asl, a tariffa, in base ai d.r.g.), mentre in una seconda fase le Asl retribuiscono gli erogatori; invece in altre Regioni il *budget* è prima diviso fra le Asl, e poi da queste fra gli (altri) erogatori (comprese le Ao).

La spinta all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni è infatti temperata dalla possibilità, per quelle che non riescano ad assicurare i LEA nella misura corrispondente al *fabbisogno standard*, di attingere a un apposito fondo statale per la perequazione integrale di quanto occorrente, alternativamente: *a*) a erogare i LEA in condizioni di qualità e appropriatezza (se essi non sono assicurati ma il bilancio regionale è in pareggio); *b*) a raggiungere il pareggio di bilancio per la spesa sanitaria (se i LEA sono assicurati ma il bilancio è negativo); *c*) a conseguire ambedue gli obiettivi di cui alle lettere *a*) e *b*) (se i LEA non sono assicurati e il bilancio è negativo).

Per la ripartizione di queste risorse si prevede però il superamento del criterio della spesa storica, a vantaggio invece di quello dei *fabbisogni standard*.

In sintesi: *a*) la realizzazione dell'autonomia di entrata e di spesa è concepita quale strumento per rendere autosufficienti le Regioni nelle attività di finanziamento dei propri sistemi sanitari; *b*) i livelli più elevati di competitività e iniquità che tale sistema potrebbe determinare si vogliono scongiurare attraverso un fondo statale per la perequazione integrale di quanto occorrente a garantire i LEA nelle Regioni che non riescono ad erogarli secondo i parametri quali-quantitativi richiesti, o che per erogarli in tal modo non riescono a raggiungere il pareggio del bilancio sanitario; *c*) per la ripartizione delle risorse necessarie a raggiungere questi obiettivi si prevede il superamento del criterio della spesa storica, a vantaggio invece di quello dei *fabbisogni standard*.

Il '*fabbisogno standard*', secondo quanto si desume dal d.lgs. 68/2011, rappresenta il prodotto fra i LEA e i *costi standard* delle prestazioni rilevati nelle Regioni virtuose, e dunque rappresenta, assieme ai *costi standard*, la grandezza che dovrebbe segnare il superamento del criterio della spesa storica per il finanziamento della sanità. Sono virtuose, sempre in base al d.lgs. 68/2011, le Regioni che non siano sottoposte ai Piani di rientro e che posseggano un bilancio in pareggio. Ma se quelle che rispondano ad ambedue questi requisiti non esistono nel numero indicato dal decreto, allora si può fare riferimento al parametro suppletivo del miglior risultato economico. L'individuazione e la scelta delle Regioni virtuose sono i presupposti per determinare i *costi standard* delle prestazioni sanitarie, che debbono essere rilevati nelle Regioni così scel-

te e poi moltiplicati per i livelli essenziali delle prestazioni da garantire in ciascuna Regione, con una ponderazione realizzata in base a criteri demografici per classi di età¹¹. Il tutto al fine di consentire la quantificazione del *fabbisogno regionale standard* da finanziare.

Vi sarebbe inoltre da chiedersi quale fisionomia tali meccanismi finiranno per assumere alla luce della sopraggiunta riforma sulla introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, oltre che alla luce delle numerose misure che hanno determinato e stanno determinando il riaccentramento delle politiche finanziarie per effetto della crisi economica. I tempi sono forse prematuri per poter fornire una risposta esaustiva: tuttavia l'impressione complessiva che si trae dal raffronto fra le varie disposizioni è che l'autonomia non sarà in via di principio soffocata, ma diverrà un premio per le Regioni che riescano a raggiungere determinati obiettivi. Obiettivi che, va detto, non sembrano poi così confliggenti rispetto a quelli prospettati dalle norme sulla realizzazione del federalismo fiscale: lo si può prima di tutto evincere, ad es., dal fatto che il pareggio di bilancio rappresenti sia una delle condizioni preliminari per potere considerare una Regione virtuosa ai sensi delle disposizioni di attuazione dell'art. 119 Cost., sia un principio ora consacrato espressamente in Costituzione, soprattutto in conseguenza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Non pare dunque che l'autonomia sia o corra il pericolo di essere sacrificata sull'altare della crisi economica, poiché in effetti la seconda non dovrebbe comportare la rinuncia alla prima. A conclusioni in parte diverse si deve invece giungere quanto al rapporto fra autonomia e responsabilità dei livelli di governo substatuali, ma non in ragione della crisi economica, bensì alla luce del fatto che la regionalizzazione del Patto di stabilità evidenzia un'asimmetria, in punto di responsabilità nella sua attuazione, fra il modo in cui lo Stato si relaziona all'UE e il modo in cui vi si relazionano i livelli di governo substatuali, con la conseguenza che viene al momento ostacolata l'instaurazione di un rapporto di reciproca funzionalità, appunto, fra

(11) Sui limiti della generalizzazione, per le Regioni non virtuose, dei parametri ricavati dall'analisi dei dati di quelle virtuose, si v., *ex multis*, T.E. FROSINI, *The Gamble of Fiscal Federalism in Italy*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1, 2011, p. 138; G. LEONE, *Per un federalismo competitivo e solidale*, in questa Rivista, n. 3-4, 2009, pp. 538 ss.

l'autonomia e la responsabilità di tali livelli di governo di fronte all'UE¹². Fatte queste precisazioni, si può comunque ritenere che la manovra di attuazione del federalismo fiscale: *a)* tenda a incentivare, attraverso la predicata autonomia finanziaria di entrata e di spesa, la differenziazione dei sistemi sanitari in ambito regionale, essenzialmente sul versante dei modelli fiscali; *b)* tenda quindi a incentivare anche la responsabilizzazione finanziaria delle amministrazioni regionali quanto meno di fronte allo Stato.

A questi obiettivi possono però aggiungersi, quali ulteriori conseguenze: *a)* l'incentivo al livellamento al rialzo della qualità delle prestazioni dei sistemi regionali più inefficienti sino ad un certo comune denominatore, ritenuto irrinunciabile per la effettiva garanzia dei LEA; *b)* l'incentivo alla spesa buona piuttosto che alla 'riduzione dei costi a tutti i costi' (dunque a prescindere da eventuali incrementi della spesa, i quali potrebbero anche prodursi, ad es. se si considera che nelle Regioni i cui sistemi sanitari sono comunemente ritenuti più efficienti si può spendere anche di più che nelle altre, ma lo si fa in genere meglio); *c)* il disincentivo all'ulteriore miglioramento dei sistemi meno efficienti, una volta che essi abbiano raggiunto la soglia di ottimizzazione sostenuta dagli incentivi fiscali; *d)* il disincentivo all'ulteriore miglioramento dell'efficienza dei sistemi già virtuosi, che potrebbe gravare solo sui bilanci regionali, la cui autonomia di gestione deve oggi obiettivamente misurarsi coi principi e con le disposizioni che impongono la chiusura in pareggio. Verrebbe quindi premiata l'inefficienza al di sotto di una certa soglia, e parallelamente verrebbe disincentivato il miglioramento oltre un determinato livello: il tutto in nome della necessità di condurre i Sistemi sanitari regionali ad una condizione paritaria di partenza (quanto alla garanzia qualitativa dei LEA) di fronte alla responsabilità ed alla capacità di migliorarsi ulteriormente. Responsabilità e capacità che però dovranno far leva esclusivamente sulle abilità e sulle risorse dei singoli ordinamenti regionali.

5. Si può ora chiudere con qualche osservazione sugli ulteriori due parametri aggiunti con questo dibattito a quelli usati dall'A. per verificare se

(12) Per un approfondimento si v. M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

effettivamente il sistema sanitario italiano possa dirsi uno dei migliori al mondo. Si fa riferimento alla disciplina della migrazione sanitaria internazionale (ma soprattutto nella prospettiva intracomunitaria) e all'attuazione del federalismo fiscale anche alla luce delle misure che hanno determinato e stanno determinando il riaccentramento delle politiche finanziarie per effetto della crisi economica.

Ambedue questi fenomeni influenzano a ben vedere la circolazione dei pazienti, non solo fra sistemi nazionali (il primo), ma anche fra sistemi regionali all'interno del sistema nazionale (il secondo).

La disciplina e gli effetti di questa circolazione, oltre che il significato della forma di 'competizione' da essa innescata (da intendersi prevalentemente come competizione fra sistemi sanitari nazionali o regionali, nel senso di competizione fra sistemi di *welfare* e dunque di finanziamento del servizio), inducono a domandarsi se lo scenario descritto sia l'epifania di episodi di fallimenti dello Stato, ossia della incapacità dei pubblici poteri di rispondere adeguatamente a certi bisogni dei propri cittadini, soprattutto come conseguenza della crisi economica. La Corte di giustizia¹³ ha ad es. ritenuto potenzialmente in contrasto con il principio di libera prestazione dei servizi quelle misure che rendano la circolazione di questi tra gli Stati membri più difficile della prestazione degli stessi servizi all'interno di ogni singolo Stato comunitario. Pertanto la circostanza che la normativa nazionale non garantisca all'utente un livello di copertura altrettanto vantaggioso rispetto a quello dello Stato membro ospitante potrebbe rappresentare una restrizione alla libera prestazione dei servizi, poiché tenderebbe a disincentivare la migrazione sanitaria internazionale intracomunitaria dovuta a carenze dell'offerta del sistema sanitario di appartenenza dell'utente: ciò in quanto, se la prestazione non è contemplata fra quelle offerte dal sistema sanitario dello Stato di appartenenza, non sussistono i presupposti per ottenere da questo l'autorizzazione a fruirne nello Stato ospitante o comunque il rimborso delle cure qui fruito.

Si richiede in sostanza che i sistemi si livellino al rialzo, tendendo quanto più possibile a uniformarsi.

(13) Corte giust. UE, grande sezione, 15 giugno 2010, n. 211.

Si tratta di ragioni e di esiti che possono riguardare non solo la dimensione sovranazionale, ma anche quella regionale all'interno di quella nazionale. A questa prospettiva si collega l'attuazione del federalismo fiscale in materia sanitaria in Italia, che promuove un livellamento al rialzo della qualità dei Ssr sino a una certa soglia e a prescindere da logiche competitive, le quali tornano invece ad essere protagoniste dell'ulteriore miglioramento oltre tale soglia (destinato infatti a gravare sui singoli bilanci regionali, e non sul fondo perequativo statale).

Il parametro dell'attuazione del federalismo fiscale in materia sanitaria può dunque contribuire, se e quando si completerà, all'ulteriore miglioramento del sistema nazionale, ma nei termini e coi limiti chiariti.

Lo stesso è da dirsi, in un certo senso, per il parametro della migrazione sanitaria internazionale: qui però il possibile livellamento al rialzo delle *performance* riguarderebbe non i singoli sistemi regionali all'interno di quello nazionale, bensì diversi sistemi nazionali. Sicché gli eventuali effetti positivi si spalmerebbero in teoria su più 'competitori', con le sole possibili (e peraltro verosimilmente minime) differenze date da come ciascuno di essi abbia recepito o recepirà la direttiva.

«Buroatti» e sevizie amministrative: l'illogicità dell'amministrazione pubblica vista da un medico igienista.

Recensione a *Il certificato come sevizia*.

L'Igiene Pubblica tra irrazionalità e irrilevanza

di Giorgio Ferigo

Giuseppe Piperata

L'Italia – scriveva Ennio Flaiano – è stata terra di invasioni barbariche: calarono i Goti, i Visigoti, i Vandali, gli Unni e i Cimbri, ma «la più rovinosa fu la calata dei Timbri! Rotondi o longilinei, secchi o colorati, questi “estranei”, alleandosi con i sacerdoti delle leggi, dei cavilli e dei certificati, hanno trasformato la vita dei cittadini e delle imprese in un “esercizio burocratico”.

Immagino già la replica di molti: non bisogna generalizzare, non bisogna banalizzare rispetto ad un problema che merita più ampia riflessione. È vero. Non si deve scadere nel luogo comune che considera la burocrazia in un'accezione esclusivamente negativa, o peggio la indica come l'origine di tutto ciò che non va in Italia. Del resto, nel nostro Paese l'amministrazione ha vissuto momenti eroici e ha raggiunto (e ancora in alcuni settori conserva) livelli di eccellenza, grazie ai quali è stato possibile assicurare crescita e innovazione nell'economia, nelle istituzioni e nella società.

Ma a mettere sul banco degli imputati la macchina burocratica italiana sono, oggi, i numeri, i dati, le classifiche, che nell'epoca della conoscenza globale informatizzata circolano con la velocità della luce, proiettando un'immagine non certo positiva della situazione nazionale. Ad esempio, il recente *Rapporto Doing Business 2014* della Banca Mondiale è senza pietà: l'Italia è al 23° posto su 28 Paesi UE per ritardo competitivo, al 90° posto su 189 Paesi per l'avvio di impresa, al 112° per il rilascio del permesso di costruire, al 138° per il pagamento delle tasse,

al 103° per i tempi della giustizia civile. Anche le politiche di semplificazione proposte dagli ultimi Governi non paiono aver prodotto grandi risultati se, come scrive la recente Commissione parlamentare sulla semplificazione, presieduta dall'on. Tabacchi, ogni dieci vecchie leggi cancellate ne vengono approvate 12 nuove.

Dobbiamo rassegnarci a questa situazione o si può fare qualcosa? Uno che non si è rassegnato è stato Giorgio Ferigo. Friulano *doc*, amante della musica, delle tradizioni e della cultura della sua Carnia, Ferigo era anche un burocrate del settore sanitario, «medico del lavoro e igienista di Sanità Pubblica» per la precisione. E come medico ben presto si accorge che la sua struttura di appartenenza – il Dipartimento di Prevenzione –, più che operare per individuare e rispondere ai problemi, rappresentava il luogo deputato all'applicazione della legge, tanto che i libri più in uso nel DIP non sono i libri tecnici ma le raccolte della *Gazzetta Ufficiale*. Ecco, quindi, la produzione maniacale, ripetitiva, illogica dei «buroatti»: certificati, autorizzazioni, nulla osta, attestazioni, pareri... «la famosa igiene di carta, che non s'identifica ma molto si approssima alla carta igienica...»!

Il certificato come sevizia è il titolo che Ferigo ha dato al volume (edito nel 2001, da tempo introvabile e ora ripubblicato meritoriamente dalla Forum di Udine nel 2014) nel quale ha raccolto la sua esperienza di burocrate: il racconto è veloce e divertente, ma sullo sfondo lascia capire quanto, a volte, l'azione pubblica sia illogica e inutile. Ovviamente, a farne le spese è sempre il cittadino, «sevizato» dalla pubblica amministrazione quando ad essa si rivolge per un certificato di sana e robusta costituzione («la madre di tutti i certificati») o un libretto sanitario per alimentaristi (ovvero il «certificato molto comico» per la sua inutilità) o per patenti o altri tipi di abilitazioni.

Ma il libro di Ferigo non è solo una rassegna di aneddoti comici sul rapporto tra amministrazione sanitaria e cittadino, né può essere scambiato per uno dei tanti «stupidari» sulle illogicità di alcuni sistemi pubblici. È un libro, invece, che fa molto pensare, in quanto indica con puntualità le cause che stanno alla base di tali illogicità e con coraggio denuncia l'inutilità dell'intermediazione burocratica rispetto ad esse. Sta qui il problema della burocrazia: nell'irrazionalità delle procedure che in alcuni casi segue e degli atti che impone, ma soprattutto nella percezio-

ne da parte del cittadino che quanto fatto è stato del tutto irrilevante e inutile per i suoi interessi. Da qui, il sentirsi oggetto di una “sevizia burocratica”.

Per risolvere questo problema non sempre è possibile sbandierare la parola magica “semplificazione”. Potrebbe non funzionare. E allora, sono altre le strade da percorrere. Non nascondiamoci dietro un dito: l’amministrazione spesso implica complessità. Questa non spaventa l’amministrato se ne comprende le ragioni e sa che deve passare dalla complessità per ottenere un bene della vita cui aspira. Molti in questi casi sono disposti ad affrontare il viatico. Non li spaventano l’attesa o l’impegno, l’importante è che abbiano la consapevolezza che alla fine del loro percorso arriveranno ad un risultato. Bisogna allora dare certezze ai cittadini nel loro rapporto con le amministrazioni. Non solo certezza delle regole, ma anche certezza sui risultati. Bisogna anche far capire il senso del passaggio burocratico ed eliminarlo quando, invece, risulti privo di giustificazione logica. I certificati – scrive Ferigo – ci possono essere, ma per non trasformarsi in sevizie devono essere «almeno razionali, ragionevoli, di dimostrabile efficacia, di buona efficienza». Questo cambiamento ha per attori principali i funzionari pubblici: sono loro per primi a poter saggiare la ragionevolezza di una procedura o di un atto. E bisogna fare in modo che i cittadini recuperino la fiducia, che è alla base del rapporto amministrativo. Oggi, tra una sevizia e l’altra, l’amministrato questa fiducia l’ha persa, e con essa spesso anche la pazienza. Non possiamo permetterci, però, che perda anche la speranza!

TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

Structural Funds and New European Programme (p. 505)

Brunetta Baldi

Essays and Articles

EU Cohesion Policy and ESI Funds for the 2014-2020 Programming Period: Another Missed Opportunity for Italy? (p. 511)

Gianluca Bellomo

In order to strengthen its economic, social and territorial cohesion, the European Union supports the achievement of these objectives through the 2014-2020 European Structural and Investment (ESI) Funds Programme. Against this backdrop, the author explores the main innovations in the multilevel legal framework for European Structural and Investment Funds in Italy. The new framework has a more strongly results-oriented approach, focusing on fewer priorities, translating Europe 2020 targets into tangible investments in member states and regions. A key element is the ex-ante and ex-post conditionalities attached to EU funding, specifying monitoring and evaluation procedures. The 2014-2020 ESI Funds establish a new framework for a stronger role of both the Commission and each member state in order to achieve a more integrated approach to planning and implementation.

Challenges of EU Cohesion Policy: Multi-Level Governance and Financial Effectiveness of Structural Funds Management in Italy (p. 539)

Ekaterina Domorenok

The article addresses the management of European Structural Funds in Italy, focusing, in particular, on the evolution of the role that different territorial levels (central, regional, local) have played in various stages of EU cohesion policy implementation. The text investigates the mechanisms of intergovernmental interaction in Italy, in the perspective of a multi-level governance design established by European Union regulations, and emphasises the issue of coordination between centre and pe-

riphery and the operational and financial effectiveness of the current system. Empirical findings discussed in the article show that the consolidated pattern of inter-institutional relations has so far failed to guarantee both an appropriate operational quality and a consistent financial performance of the country as far as the Structural Funds are concerned.

The Right to Direct Election in Italian Local Authorities' Governing Bodies, within the Framework of the European Charter of Local Self-Government, the European Convention on Human Rights, and the Delrio Law (p. 573)

Giovanni Boggero

This paper focuses on the conformity of the election system for the governing bodies of the Italian provinces and metropolitan cities (as specified by a recent local government reform, the so-called Delrio Law) to the European Charter of Local Self-Government and the European Convention on Human Rights. In the first part, the electoral guarantee enshrined in Article 3, para. 2 of the Charter will be examined with specific reference to the "case-law" of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. The second part discusses whether citizens are empowered to defend their individual right to direct election before the Strasbourg Court.

The Impact of the Spanish Local Reform on the Health Sector: Competences and Organization, with Particular Reference to Health Consortia (p. 599)

Tomàs Font i Llovet

The essay addresses the changes that local government authorities in Spain have undergone as a consequence of law No. 27/2013, concerning the rationalization and sustainability of local administrations (LR-SAL). On the one hand, the text discusses the law's potential unconstitutionality due to the State's disproportionate jurisdiction and the violation of local government's constitutional protection. On the other hand, the text also examines issues relating to the future of functions original-

ly assigned to municipalities, especially in the field of health provision, which will be transferred to the autonomous communities. Finally, the essay also deals with new consortium system rules that are especially pertinent for health consortia, which have assured and coordinated management of the public health service.

Notes and Comments

The Constitutionality of the Regional Surcharge on Personal Income Tax: New Hopes for Regional Autonomy? (p. 619)

Marta Basile, Claudio Sciancalepore

The regional surcharge on personal income tax is an established, State-regulated local tax that allocates its revenues to the regions. The maneuverability limits of the tax are defined by art. 6 of Legislative Decree n. 68/2011, according to which Regions can differentiate the rates of the surcharge exclusively in relation to income brackets corresponding to those used for determining national income tax. In its judgment the Constitutional Court ruled that this provision should not be interpreted as an obligation to fully differentiate the rates for each income bracket and that the regional lawmaker could establish constant regional rates across multiple income brackets. The provision, in fact, only prohibits the creation of income brackets differing from those identified by the State lawmaker. The judgment could prove innovative even beyond the specific case, in that it could extend its boundaries of application, mutatis mutandis, to the municipal surcharge on personal income tax, thus changing the outcome of previous administrative case law and government documents on the subject. In conclusion, some reflections and application cases on the difficult and incomplete application of the Constitution's Title V are suggested. The partial application of the Constitution is causing increasing conflict before the Constitutional Court, especially as regards the coordination of public finance and the tax system, thus necessitating a revision of the institutional architecture of different levels of government.

Regional Observatory

Political Representation and Trasformismo in Italian Regional Assemblies: Towards a Research Agenda (p. 639)

Davide Gianluca Bianchi

A Comparison of Regional Incentive Policies for the Associated Implementation of Functions and Services: The Cases of Veneto and Emilia-Romagna (p. 667)

Mattia Casula

Proposals for a New Order of Social Services in the Metropolitan Area of Bologna (p. 701)

Alessandra Manzin

Readings and Highlights

A Conversation about One of the Best Healthcare Systems in the World (a debate on *La sanità in Italia*, by Federico Toth) (p. 721)

Melania D'Angelosante

«Bureau-Acts» and Administrative Abuse: The Illogical Nature of Public Administration, as Seen by a Hygienist Doctor (a review of *Il certificato come sevizia. L'Igiene Pubblica tra irrazionalità e irrilevanza*, by Giorgio Ferigo) (p. 735)

Giuseppe Piperata

Brunetta Baldi

Professore associato di Scienza politica, Università degli studi di Bologna

Marta Basile

Funzionario del Ministero dell'economia e delle finanze, Dottoressa di ricerca in Pubblica Amministrazione dell'Economia e delle Finanze presso l'Università degli studi di Bari, Avvocato

Gianluca Bellomo

Ricercatore confermato in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli studi "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara

Davide Gianluca Bianchi

Ricercatore presso Eupolis Lombardia

Giovanni Boggero

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro"

Mattia Casula

Dottorando di ricerca in Political Theory, Political Science and Political History, LUISS Guido Carli, Roma

Melania D'Angelosante

Ricercatrice in Diritto amministrativo, Università degli studi di Bologna

Ekaterina Domorenok

Dottore di ricerca in Politica comparata ed europea, Università degli studi di Padova

Tomás Font i Llovet

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Universidad de Barcelona

Alessandra Manzin

Specialista in Studi sull'Amministrazione Pubblica (SPISA)

Giuseppe Piperata

Professore associato di Diritto amministrativo, Università IUAV di Venezia

Claudio Sciancalepore

Dottore di ricerca in Pubblica Amministrazione dell'Economia e delle Finanze – Governo dell'Ambiente e del Territorio presso l'Università degli studi di Bari, Dottore commercialista e Revisore legale

Criteria editoriali

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.