



Università degli Studi di Firenze



Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2010

**«Processi decisionali
multilivello e Parlamento»**

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2010

Sommario

Introduzione	
I I Fondi Strutturali e la Politica di Coesione Europea	4-138
II Federalismo Fiscale	140-224
III Le grandi infrastrutture	226-316
IV I processi decisionali nel settore della politica sanitaria	318-377
V Processi decisionali e Parlamento nella politica dell'agricoltura	378-458

Introduzione

Il ruolo del Parlamento sta subendo delle profonde trasformazioni. Ormai la sua fisionomia è assai distante da quella ereditata dall'esperienza del vecchio Stato liberale. Se, almeno con riferimento alle vicende italiane, si può forse affermare che la tradizionale morfologia dell'istituto parlamentare era riuscita a mantenersi sostanzialmente inalterata per tutta la prima fase della storia repubblicana, tendenzialmente fino agli anni '80, a partire da quel momento alcuni fondamentali mutamenti del contesto politico-istituzionale hanno inevitabilmente condizionato funzionalità e logiche d'azione del Parlamento italiano.

Tali fattori di mutamento sono molteplici, alcuni già presenti nello stesso dettato costituzionale, ma che solo negli anni successivi riveleranno a pieno la loro potenzialità innovativa; altri, sono invece il frutto di sviluppi del nostro sistema che all'inizio non erano affatto preventivabili o di cui, comunque, non era preventivabile l'impatto che avrebbero avuto sulle dinamiche complessive della nostra forma di governo.

La conseguenza più rilevante che tali fattori hanno prodotto è rappresentata dalla perdita di centralità della legge parlamentare. Si tratta di un fenomeno che ha ragioni diverse. A ben vedere questa conseguenza ha le sue radici in alcune scelte di fondo operate dal costituente: quella a favore di una Costituzione rigida, garantita da un controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi, che definisce e delimita la discrezionalità della legge, la priva della natura di fonte normativa per eccellenza, gerarchicamente superiore ad ogni altra fonte dell'ordinamento e tendenzialmente esaustiva di ogni esigenza di regolazione. Ma non meno significativa in questo senso è stata l'altra scelta del costituente, che ha portato all'introduzione delle Regioni, anch'esse dotate di potestà legislativa, con conseguente tramonto definitivo del monopolio legislativo da parte del Parlamento. Ancora, si consideri l'avvio e il consolidamento del processo di integrazione europeo, caratterizzato, per ciò che qui interessa, da quella straordinaria novità del conferimento di competenze normative ad un legislatore sovranazionale; competenze normative che si esercitano attraverso atti (i regolamenti, ma molto spesso anche le direttive) dotati della diretta applicabilità nell'ambito degli ordinamenti degli Stati membri, senza necessità di alcuna intermediazione dei legislatori nazionali.

Ma, a queste ragioni altre se ne sono aggiunte non riconducibili direttamente al dettato costituzionale ma anzi spesso legate a sviluppi della prassi in direzioni lontane dai disposti della Costituzione. A questo riguardo si pensi agli sviluppi che hanno avuto i due istituti della decretazione d'urgenza e soprattutto della delega legislativa. Due istituti previsti come

eccezionali dagli artt. 76 e 77 Cost., in un quadro dominato da una fittissima trama di riserve di legge e che invece si sono trasformati in strumenti pressoché ordinari di legislazione. Da questo punto di vista, anzi, si può dire che ormai da tempo il modello della delegazione, assoggettato a torsioni fortissime (deleghe sempre più ampie, spesso accompagnate da generici principi e criteri direttivi, e i cui limiti temporali risultano evanescenti, attraverso l'introduzione dei decreti correttivi e così via) rappresenta lo strumento di formazione più utilizzato, anche nei casi in cui si tratti di affrontare riforme di grande respiro. Ma si pensi, ancora, al fenomeno, in continua espansione, dell'istituzione di Autorità amministrative indipendenti, dotate di poteri normativi rilevanti, spesso slegati da un puntuale fondamento legislativo ed esercitati attraverso atti e con procedure del tutto atipiche. Se a tutto ciò si aggiunge l'altro fenomeno rappresentato dalla tendenza ad espandersi delle fonti di autonomia sociale, si avrà chiaro un quadro nel quale la legge parlamentare sta vivendo una fase recessiva (e del resto i dati annuali del Rapporto sulla legislazione diffusi dalla Camera dei deputati sono al riguardo particolarmente eloquenti). Proprio nell'esercizio di quella che è e resta la sua funzione fondamentale, dunque, il Parlamento si trova oggi a fronteggiare processi decisionali sempre più articolati e complessi che riducono sensibilmente il perimetro entro il quale esso si muove. Processi che a volte si svolgono interamente al di fuori del suo ambito istituzionale, o che iniziano in Parlamento per concludersi in altre sedi o, ancora iniziano in Parlamento per tornarvi solo quando il contenuto della decisione è stato già definito in altre sedi istituzionali, nazionali o sovranazionali.

Complessivamente, se guardiamo alla storia del nostro Parlamento si potrebbero facilmente distinguere due fasi distinte. La prima, che ha caratterizzato i primi tre decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione (la fase della c.d. centralità del Parlamento), nel corso della quale non solo gran parte dei fenomeni cui si è fatto riferimento non avevano ancora sviluppato tutte le loro potenzialità innovative, ma che, anzi, vede davvero il Parlamento e la sua legge al centro del sistema, in funzione dello svolgimento di una fondamentale opera inclusiva, volta alla legittimazione reciproca tra le diverse forze politiche, a garanzia dei fragili equilibri della nostra democrazia. Conclusasi questa prima fase, con l'avvio di un regime di alternanza, nel segno di una democrazia ormai stabile e compiuta (con conseguente distinzione di ruoli e responsabilità tra maggioranza e opposizione, e il mutamento del sistema elettorale) una seconda ne è iniziata, all'insegna di nuove esigenze: una maggiore stabilità dell'esecutivo, una maggiore tempestività ed efficienza dei processi decisionali. Insomma, si è passati da un modello di democrazia dell'integrazione e del

confronto, ad un modello che sempre di più si orienta verso una democrazia della decisione. E' di qui che traggono origine molti dei fenomeni cui si è accennato e che, quale che sia la valutazione che se ne voglia dare, costituiscono ormai degli elementi stabili del nostro sistema. In questo quadro, non deve stupire che il Parlamento abbia subito contraccolpi rilevanti: da protagonista pressoché assoluto dei grandi processi di decisione politica è divenuto oggi uno degli attori che opera in uno scenario nel quale deve ricollocarsi secondo forme e strategie nuove e diverse rispetto al passato. Non a caso esso appare oggi impegnato sempre di più nella ricerca, si potrebbe dire, di una nuova centralità: non più una centralità interna, giocata sul monopolio dell'indirizzo politico e tutta centrata sui rapporti maggioranza e opposizione parlamentare, ma semmai una centralità esterna, da costruirsi attraverso la predisposizione di regole procedurali in grado di mettere in relazione (o, come si dice, "in rete") il Parlamento con l'ampia platea di soggetti che ormai hanno occupato stabilmente il ruolo se non di protagonisti, certamente di coprotagonisti della scena. A riprova di ciò sta tutta quella produzione legislativa che ha ad oggetto proprio la messa in campo di procedure volte a questo fine. Un fenomeno che ha assunto una consistenza tale da far dire a qualcuno che la legge parlamentare è divenuta in gran parte legge sulla *produzione normativa*.

Tra gli esempi più significativi di questa che potremmo chiamare la reazione parlamentare all'emarginazione si colloca l'introduzione di regole che oggi consentono al Parlamento di intervenire sia nella fase di formazione che nella fase di attuazione del diritto comunitario: un ruolo che è destinato ad ulteriori sviluppi in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del protocollo sulla corretta utilizzazione del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni europee. Si pensi ancora alla previsione pressoché costante del parere delle commissioni parlamentari sugli schemi di decreti legislativi, o a tutta la nuova disciplina della istruttoria legislativa e così via. E' una prospettiva ancora incompleta, ma che già fa intravedere un modo diverso con cui il Parlamento intende il proprio ruolo.

E' in quest'ambito che si è mossa la ricerca dei borsisti del Seminario 2010, non a caso intitolata "Parlamento e processi decisionali multilivello". Una ricerca centrata su quattro settori: quello dell'attuazione del federalismo fiscale, quello delle grandi infrastrutture, quello della politica sanitaria e, infine, quello della politica agricola.

La metodologia della ricognizione

L'idea che ha ispirato l'indagine non era quella dell'ennesima verifica del se e del quanto "contasse" il Parlamento nella costruzione e nella messa in opera delle politiche pubbliche in Italia: cioè attraverso l'interazione tra Unione europea, Stato nazionale, Regioni, Amministrazioni locali, Agenzie variamente specialistiche, aggregati espressivi, organizzati e non, di interessi e di valori. Bensì di descrivere le molte forme in cui il Parlamento è chiamato, se sa udire, a giocare la propria funzionalità tra processi di *government* e processi di *governance*. Che sono i due poli concettuali, analitici e funzionali tra i quali si sviluppano nella contemporaneità le ragioni e i limiti dell'agire politico-rappresentativo e dell'agire politico-amministrativo nel nostro Continente e non solo.

Questa esigenza di descrizione e di analisi è il tratto del lavoro dei borsisti di quest'anno di corso. La metodologia è stata infatti comune:

una ricostruzione degli antefatti di ogni singola politica pubblica in questione;

una ricognizione degli attori istituzionali e associativi in gioco, unitamente a una rilevazione delle risorse, delle capacità propositive e negoziali a loro disposizione;

una pur sommaria descrizione della "configurazione decisionale" che storicamente connota la filiera della singola politica in questione, nelle sue multiverse variabili specifiche, nazionali così come translocali e transnazionali;

una ricognizione delle principali criticità - in ottica parlamentaristica - che connotano il processo decisionale e la messa in opera delle sue articolazioni multilivello in ciascuno degli ambiti tematici analizzati;

una puntuale distinzione, nell'evidenziazione di quelle stesse criticità, tra i fattori istituzionali, quelli procedurali, quelli processuali, e quelli socio-funzionali che più incidono sulla complessità del "far politiche" nei diversi ambiti esaminati;

una conseguente focalizzazione delle potenzialità di "cognizione" & "controllo" & "indirizzo" & "verifica" & "correzione-integrazione" che il Parlamento può esprimere nelle diverse "materie" oggetto della rilevazione;

la verifica, nei singoli ambiti tematici, della sostenibilità di un qualche generale e pur sommo suggerimento, ma a fondamento empirico, circa la possibilità almeno teorica ma a un tempo realistica, di concepire una capacità "direzionale" del Parlamento nel *policy making* dei nostri tempi: a cominciare dal consolidamento delle pratiche di coinvolgimento consultivo abbondantemente in atto nei procedimenti di normazione delegata.

Le risultanze della ricerca

Sono evidenziate, sezione per sezione, in ciascuno dei capitoli tematici in cui si articola il rapporto di ricerca. La loro lettura assume come denominatore comune agli elaborati che lo compongono un postulato euristico che può essere riassunto nello schema seguente:

Componenti del meccanismo di <i>policy</i>	Government	⇔ R U O L O D E L P A R T I C I P A T I V O	Governance
Attori	Istituzioni pubbliche		Network pubblico⇔privato⇔amministrazioni centrali⇔amministrazioni regionali & locali
Risorse degli attori	Autorità		Coalizione
Relazioni interne	Gerarchia		Scambio
Strumento decisionale	Voto		Negoziazione/Deliberazione
Regola decisionale	Maggioranza		Mutuo aggiustamento partigiano a base deliberativa
Sedi	Formali accentrate		Informali decentrate
Flusso decisionale	Discreto		Continuo
Output	Legge/decreto/atto amministrativo		Contratto/Patto
Stile decisionale	Sinottico		Interattivo
Direzione	Top⇒down		Bottom⇒up
Applicazione⇔controllo	Enforcement		Self-enforcing
Logica	Dominio		Accordo
Sistema di interazione	A geometria costante (procedimento)		A geometria variabile (processo)

L'ipotesi che le ricognizioni svolte ribadiscono - nel loro insieme - è che il “meccanismo di *policy*” che caratterizza le politiche pubbliche quali quelle esaminate, che appunto articolano i propri processi decisionali tra più livelli di governo, tendano a “forzare” i vincoli costituiti dalle configurazioni istituzionali e procedurali dell'ordinamento costituzionale, dando vita a un “nocciolo” operativo imprescindibile che definisce e sostanzia il processo di formazione della politica pubblica. Quel processo ne risulta orientato a seconda dei contenuti tematici, delle modalità conseguenti di interazione tra istituzioni e aggregazioni degli interessi, e del costituirsi con maggiore o minore solidità di specifiche filiere decisionali che intrecciano regolarmente profili istituzionali e profili processuali, assetti di confronto e negoziato che, tra un livello e l'altro di rappresentanza e mediazione, si sono venuti storicamente radicando più sul versante del *government* ovvero più su quello della *governance*. Ovvero, e con crescente frequenza, su un *mix* delle due modalità. *Mix* che appare quanto mai proprio del *policy making* che connota le relazioni multilivello del sistema politico-amministrativo europeo e italiano nell'attuale congiuntura della funzionalità operativa delle istituzioni comunitarie, nazionali e locali.

Ebbene, in un simile e variabile “dosaggio” - tra pratiche e modalità di *government* e di *governance* - l'agire del Parlamento sembra suggerire, una volta di più, una matura riconsiderazione della sua configurazione funzionale e normativa, proprio per la capacità di analisi, rendicontazione e responsabilità politica che proprio in quanto “parlamento” esso è chiamato a garantire a fronte di processi decisionali nei quali il baricentro decisionale e operativo non è più dato soltanto dai binomi rappresentanti \leftrightarrow rappresentati, maggioranza \leftrightarrow opposizione, legislativo \leftrightarrow esecutivo ma anche dall'interazione tra una pluralità di istituzioni e una gamma estesa e variamente strutturata di aggregati plurali di interessi, aspettative, valori che si dislocano nelle molte arene di uno stato prefederativo a scala nazionale e a scala europea.

Inoltre, se questo schema ha un fondamento empirico di ragionevolezza, si impongono o richiedono di consolidarsi, per il Parlamento così come per le assemblee elettive territoriali, nuove (anche se da molto tempo attese) capacità operative: nelle quali l'attività di controllo diventa una nuova azione di ricognizione sistematica e periodica di “intelligence” circa i presupposti e gli effetti che le politiche multilivello producono ai diversi “scalini” del sistema amministrativo nazionale. E nei diversi ambiti delle potenzialità correttive e integrative che ne derivano.

I

**I Fondi Strutturali e la Politica
di Coesione Europea**

di

Francesca Funghini

Caterina Gestri

Chiara Rivadossi

Antonio Tiseo

Giuliano Vosa

INDICE

PREFAZIONE

PARTE I - BREVE EXCURSUS STORICO SULLA POLITICA DI
COESIONE. LA PROGRAMMAZIONE 2000-2006.

- 1.1 Come nascono i fondi strutturali comunitari. 9
- 1.2 Quadro normativo 2000/2006. 15
- 1.3 Principi fondamentali dei fondi strutturali.18
- 1.4 Documenti programmatici 2000-2006 (QCS, POR e PON, DOCUP).....22
- 1.5 Procedure finanziarie e di erogazione: gli impegni, i pagamenti ed il controllo finanziario..... 23
- 1.6 Valutazioni finali sulla riforma 2000/2006: la deresponsabilizzazione della Commissione e le nuove sfide per la riforma 2007/2013..... 25

PARTE II. LE NOVITA' INTRODOTTE DALLA PROGRAMMAZIONE
2007-2013.....

- 2.1. Quadro Normativo 2007-2013. 29
- 2.2. L'occasione mancata: un fondo strutturale unico.31
- 2.3 I nuovi principi e la dimensione strategica della Politica di Coesione.....35
- 2.4 L'allargamento e le difficoltà di un'Europa a 27: tra doppio binario e riserva di performance. 45
- 2.5 La riforma 2007-2013 e la vexata quaestio della semplificazione.50

PARTE III. IL LIVELLO NAZIONALE DELLA PROGRAMMAZIONE
2007-2013.

- 3.1 Premessa.....55
- 3.2 Livello nazionale.....56
 - 3.2.1 Le fonti56
 - 3.2.2. Il procedimento58

3.2.3. Il Quadro Strategico Nazionale.....	61
3.2.4. Il ruolo delle Regioni e delle amministrazioni locali.....	67
3.3 Fase d'attuazione	70

PARTE IV. IL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE (FAS). CRITERI GENERALI E PROFILI PROBLEMATICI.....

4.1.FAS: una strategia unitaria.....	77
4.1.1. Brevi cenni sull'evoluzione del "Fondo per le Aree Sottoutilizzate"	77
4.1.2. Principi per l'utilizzo del FAS.....	79
4.1.3. La programmazione delle risorse aggiuntive nazionali	80
4.2 FAS 2007-2013	82
4.2.1. La riprogrammazione delle risorse FAS nazionale; il decreto legge n.112/2008....	82
4.2.2. Aspetti problematici: utilizzo del Fondo Aree Sottoutilizzate ad opera del decreto legge "anti-crisi" n. 185 del 2008	86

PARTE V. GESTIONE E CONTROLLO DEI FONDI STRUTTURALI: QUALE SPAZIO PER IL PARLAMENTO?.....

5.1 Procedure complesse e tecnicamente impegnative: un dialogo a Rete fra le amministrazioni europee, nazionali, territoriali. Breve quadro normativo.....	91
5.2 Le autorità di gestione, certificazione, audit: chi nomina i gestori e i controllori? Che tipo di controllo ci si può attendere?.....	93
5.3 Parlamento federatore e federazione di Parlamenti: cassa di risonanza e punto di incontro del sistema di reti che regolano la vita del Paese. Alla Rete delle amministrazioni, contrapporre la Rete dei corpi rappresentativi.....	99

PARTE VI. MULTI-LEVEL GOVERNANCE: VERSO L'OTTIMIZZAZIONE DEL PROCESSO.

6.1 Multi-level Governance e Politica di Coesione.....	105
--	-----

6.2 L'Unione e l'ottimizzazione della coesione: profili problematici dell'attuale programmazione e prospettive per la successiva.....	110
6.3 Problematicità e prospettive nel livello nazionale.....	113

BIBLIOGRAFIA.....	
FONTI ISTITUZIONALI.....	119
FONTI MONOGRAFICHE E ARTICOLI.....	120
SITI INTERNET.....	125

PREFAZIONE

“Il terzo precetto, sia di condurre i miei pensieri in un ordine tale che, cominciando con oggetti semplici e facili da conoscere, potessi salire poco alla volta, e come per gradini, alla conoscenza di oggetti più complessi; assegnando nel pensiero un certo ordine anche a quegli oggetti che nella loro natura non stanno in una relazione di antecedenza e conseguenza”.

Cartesio, *Discorso sul metodo*, 1637.

Al termine di un lavoro di gruppo protrattosi per vari mesi, la materia dei fondi strutturali si delinea nella sua frastagliata complessità.

Vincoli stringenti di tempo e d'impegni hanno impedito un'analisi più profonda; il confronto con chi ha lunga pratica in materia, cui va un sentito ringraziamento, è stato d'inestimabile pregio. Alle inevitabili lacune, quanto a dati raccolti e letture digerite, si è cercato di sopperire con intuito e spirito critico: ove non ha potuto *l'esprit de géométrie* speriamo sia giunto *l'esprit de finesse* di pascaliana memoria. Dunque: all'analisi del diritto europeo, fra vecchia e nuova programmazione, fa seguito l'indagine dei livelli più vicini ai cittadini, nazionale e locale. Le conclusioni vogliono essere a un tempo denuncia e proposta, monito e incitamento. Con la presunzione di trasporre in un atto destinato al Parlamento, alto consesso e insieme cattedra di *eletti*, il contributo di chi fa parte della – ci si perdoni l'ardire – società civile e che mai e poi mai, per svariati motivi, potrebbe gareggiare in completezza con chi maneggia da anni processi e procedimenti, dentro e fuori dal circuito istituzionale.

Anche solo per un giorno, lavorare per il Parlamento è insieme onere e onore. Qualunque passo, gesto o parola non è destinato ai soli autori, ma all'intero consesso e dunque alla collettività che in esso si rispecchia. Fuori dal suo significato giuridico, un'alta responsabilità civile. Alla quale ci sottoponiamo volentieri, fiduciosi che i lettori sapranno in qualche modo porre rimedio agli errori che incontreranno.

Gli autori.

PARTE I - BREVE EXCURSUS STORICO SULLA POLITICA DI COESIONE.

LA PROGRAMMAZIONE 2000-2006.

1.1 Come nascono i fondi strutturali comunitari.

La strategia comunitaria volta a ridurre le disparità regionali ha vissuto, nel corso degli anni, una profonda evoluzione che può essere schematizzata in tre fasi storiche principali.

La prima fase è quella strettamente connessa con la politica regionale, tesa al raggiungimento di un riequilibrio economico e sociale tra le varie regioni. Tale politica nasce all'inizio degli anni '70 con l'istituzione da parte della Comunità europea del primo fondo strutturale denominato FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale).

La seconda fase invece è più specificamente connessa ad una logica di politica strutturale ed è contrassegnata dalla riforma dei Fondi strutturali del 1988. Prima e grande riforma dei fondi strutturali comunitari.

Infine troviamo una terza fase storica contrassegnata dalla Politica di coesione economica e sociale che consiste nel perseguimento di una società europea più giusta, portatrice di pari opportunità per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, e in cui non permangano disparità nello sviluppo economico e sociale.

Tale politica possiede una dimensione propria e mira a ridurre le disparità, non abbassando il livello di sviluppo delle aree più abbienti, ma promuovendo una crescita parallela di tutti gli Stati membri, crescita che dovrebbe garantire un'elevazione graduale costante del livello di benessere per tutte le aree geografiche della Unione europea. Già dagli anni Settanta la normativa comunitaria aveva messo in luce le cosiddette "regioni in ritardo" o "zone svantaggiate" della Comunità, ma la logica di intervento "settoriale/verticale" propria delle politiche comunitarie, concepite sino ad allora, rimarrà intatta fino alla metà degli anni ottanta. Per ottenere il primo riconoscimento dell'esigenza da parte degli Stati membri di affrontare la politica comunitaria di coesione tramite il coordinamento delle politiche regionali nazionali si dovrà attendere la Conferenza tenutasi a Parigi nel 1972, in occasione dell'adesione all'Unione Europea di Danimarca, Regno Unito e Irlanda. In tale occasione i Capi di Stato e di

Governo si impegnarono a coordinare le rispettive politiche regionali ed invitarono la Comunità a creare un Fondo per lo sviluppo regionale. La Commissione inoltre fu incaricata di predisporre un rapporto sulla politica regionale. La proposta era quella di attuare una politica regionale comunitaria aggiuntiva a quella nazionale, ma non sostitutiva. Per far ciò, erano chiaramente richiesti strumenti finanziari specifici per il riequilibrio interregionale¹.

Venne in tal modo istituito il regolamento n.724/75, con il quale nasceva il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale o FESR. Quest'ultimo rappresentava un passo importante che segnava l'avvio di una politica comunitaria di sviluppo regionale. Il FESR era distribuito mediante l'attribuzione annuale di quote nazionali, che sarebbero poi andate ad integrare le risorse destinate da ogni singolo Stato membro alle politiche di sviluppo regionale e agli interventi nei confronti delle aree meno sviluppate.

Da allora in poi prese inizio la programmazione di interventi strutturali rivolti soprattutto a particolari settori in zone della Comunità aventi svantaggi strutturali, dei quali il FESR era il promotore e finanziatore. La programmazione copriva il triennio 1975/1977 e le risorse finanziarie messe a disposizione erano pari al 4% del bilancio comunitario, da ripartire tra gli allora nove Stati membri della Unione Europea. La gestione degli stanziamenti del FESR era assegnata ai soli Stati membri, i quali stabilivano autonomamente i criteri comuni di definizione delle aree agevolabili e i quali godevano di quote predefinite di finanziamenti sulle quali la Commissione non esercitava alcuna influenza.

Sarà solo nel 1979 tuttavia, con l'emanazione del nuovo regolamento n. 214/79, che si affermerà il pieno riconoscimento alla Commissione di una forma di controllo sulle politiche nazionali realizzate dai singoli Stati membri. Per favorire il processo di ampliamento della Comunità a Spagna e Portogallo si crearono allora tramite il Reg. CE 2088/85 i cosiddetti PIM o Programmi Intergrati Mediterranei, rivolti al miglioramento delle infrastrutture socioeconomiche delle regioni mediterranee. Al finanziamento dei PIM concorrevano tre fondi strutturali comunitari (FESR, FSE, FEOGA).

Ad ogni modo, il processo che gradualmente ha condotto ad una politica tesa al raggiungimento della coesione economica e sociale trova sicuramente le sue più profonde radici nell'approvazione dell'Atto Unico Europeo (1986). Grazie a quest'ultimo la Comunità è stata in grado di dare un forte impulso al processo di integrazione europea, ponendo inoltre le basi per la grande ed importante riforma dei Fondi strutturali del 1988. Le priorità essenziali dell'Atto Unico Europeo erano la creazione di un mercato unico e l'impegno per la realizzazione concreta della coesione economica e sociale tramite il coordinamento delle

¹ A. BRUZZO, *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, CEDAM, 2000

politiche economiche nazionali e l'attuazione di politiche comuni. L'Atto Unico Europeo, per giunta, definiva i fondi strutturali come strumenti di intervento diretto della Comunità Europea, congiuntamente alla Banca europea degli investimenti (BEI) e agli altri strumenti finanziari della comunità. Esso inseriva nel trattato CE un Titolo V dal nome "coesione e economica sociale". Il Titolo in questione conteneva cinque nuovi articoli, artt. 158-162 (ex 130 A-E), i quali prevedevano una azione comunitaria specifica volta a "promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità attraverso la realizzazione della coesione economica e sociale". È dunque a partire da questo nuovo quadro normativo che prende forma un inquadramento più preciso e diretto della politica di coesione economica e sociale posta in essere dall'Unione Europea.

La prima vera riforma dei fondi strutturali è, come accennato, quella del 1988. Quest'ultima tuttavia fu resa possibile grazie alla esplicita "dichiarazione politica" presente nell'Atto Unico del 1986. Le disparità regionali venivano definite come un elemento di freno per la realizzazione del mercato unico europeo. Per favorire l'approfondimento dell'integrazione economica si rendeva necessaria un'intensificazione degli sforzi volti alla realizzazione della cosiddetta coesione economica e sociale.

L'obiettivo della riforma del 1988 era appunto quello di dare un effettivo coordinamento alla legislazione comunitaria e a quella degli Stati membri, per risolvere i problemi legati all'arretramento socio-economico. Su proposta del Presidente Jacques Delors, i Capi di Stato e di Governo adottarono un piano di azione che consentiva di raddoppiare le risorse finanziarie dei Fondi Strutturali nel periodo intercorrente tra il 1987 ed il 1992. Veniva inoltre avviata una prima riforma dei Fondi strutturali con l'emanazione relativa di cinque nuovi regolamenti: il regolamento quadro n.2052, che enunciava le missioni dei fondi e definiva i principi base, il regolamento di coordinamento n. 4253, che prevedeva un approccio integrato attraverso una gestione sinergica delle risorse ed, infine, un regolamento di applicazione per ognuno dei tre fondi. (4254/88 FESR, 4255/88 FSE, 4256/88 FEOGA).

Il regolamento quadro del 1988 ridefiniva inoltre gli obiettivi dei tre fondi e disciplinava il coordinamento dei loro interventi con quelli previsti dalla BEI e dagli altri strumenti finanziari della Comunità (regolamento CE n. 2052/88). Nella riforma del 1988 si perveniva, inoltre, a delineare un procedimento programmatico improntato essenzialmente su due logiche: il carattere eminentemente complementare dell'intervento comunitario rispetto agli interventi statali nei diversi settori rientranti nell'ambito dell'operatività dei fondi (il cosiddetto principio di addizionalità) e la valorizzazione massimale dei livelli di governo locale, sia per ciò

che concerneva l'elaborazione dei piani, che per quanto riguardava la definizione dei programmi operativi di controllo della loro esecuzione (principio della *partnership*).

Due elementi, quelli citati, per altro già enunciati nel regolamento CE n.2088/85, ovvero nel varo della disciplina dei cosiddetti PIM.² Anzi, proprio durante il varo della disciplina dei PIM, si fece strada l'idea del diretto coinvolgimento dei livelli di governo infrastatali in processi decisionali ed operativi attinenti ad interventi della Comunità. Tale nuovo modo di concepire l'intervento comunitario segnava pertanto il definitivo passaggio dalla logica del cosiddetto "regionalismo funzionale" a quella del regionalismo "istituzionale", cioè dalla considerazione delle Regioni europee come mere zone geografiche verso cui indirizzare l'azione diretta comunitaria a quella di veri e propri livelli istituzionali di governo.

La riforma del 1988 inoltre sanciva l'introduzione dei quattro principi fondamentali che regolavano il funzionamento dei fondi strutturali: la concentrazione, l'addizionalità, la *partnership* e la programmazione. Tali principi, di cui si dirà più specificatamente in seguito, erano già stati introdotti dall'Atto Unico Europeo del 1986 e furono poi inseriti anche nel Trattato dell'Unione del 1992, completati dal più generale principio di sussidiarietà, secondo il quale le decisioni dovevano essere assunte al livello di governo più prossimo al cittadino. A completamento del Trattato sull'Unione vi era poi il "protocollo sulla coesione economica e sociale" che prevedeva l'istituzione di un fondo di coesione volto a sostenere, con contributi finanziari comunitari, progetti nei settori dell'ambiente delle reti trans-europee degli Stati membri con un Prodotto nazionale lordo (Pnl) *pro capite* inferiore al novanta per cento della media comunitaria.

Nel Trattato di Maastricht (1992) il concetto di coesione economica e sociale assumeva una connotazione diversa, unendo al principio programmatico di coesione quelli di solidarietà e convergenza. La coesione economica inoltre si confermava nel rapporto "Delors"³ come uno dei tratti caratterizzanti la politica comunitaria e come la condizione imprescindibile della costruzione europea; lo stesso principio trovava inoltre ulteriore conferma nel trattato di Amsterdam del 1997 e nel documento "Agenda 2000".

In quest'ultimo documento si precisava serie di obiettivi prioritari da perseguire tra cui lo stimolo della competitività europea nel settore dell'agricoltura, l'accrescimento dell'efficacia dei fondi strutturali, lo sviluppo di una serie di politiche di interesse comunitario e la modernizzazione dell'apparato amministrativo della Comunità. La tematica della coesione la si

² Programmi Integrati Mediterranei, i quali possono essere considerati come una sorta di *proemio* della riforma dei fondi strutturali del 1988, la quale certamente rappresenta il vero spartiacque per quanto riguarda il campo della politica regionale comunitaria.

³ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco*, Bruxelles, 5 dicembre 1993, Com (93) 700 def.

rinveniva inoltre, con una declinazione sociale piuttosto forte, nel Reg. del Consiglio del 21 giugno 1999, n. 1260, di riforma dei fondi strutturali comunitari. Assieme al suddetto regolamento nello stesso anno furono approvati altri tre regolamenti settoriali concernenti, rispettivamente, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Reg. n. 1257/99), il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (Reg. n. 1257/99) ed il Fondo sociale europeo (Reg. 1784/99). A questi si univa un quarto fondo strutturale, lo strumento finanziario di orientamento alla pesca (SFOP), destinato a sostenere le azioni strutturali nel settore della pesca, dell'acquacoltura e della trasformazione e commercializzazione dei relativi prodotti.

Fenomeni come la disoccupazione, la discriminazione e l'emarginazione arricchivano il lessico comunitario di riferimenti sociologici che incidevano inevitabilmente sui contenuti dello sviluppo e della coesione, nonché sull'intero processo di programmazione dei fondi strutturali. Le politiche strutturali venivano dunque, sempre più, a configurarsi come azioni tese ad accelerare la capacità di aggiustamento delle regioni meno favorite e dunque ad aumentare le capacità effettive di integrazione.

Il fondo strutturale è dunque lo strumento principale dell'azione comunitaria per il rafforzamento della coesione economica e sociale delle regioni dell'Unione Europea. Esso, pertanto, mira a superare mediante il trasferimento di risorse, gli squilibri socio-economici e territoriali.

Accanto ai Fondi strutturali esistono altri strumenti con la stessa finalità come la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e il Fondo di Coesione. L'obiettivo congiunto di questo sistema di azioni è quello di ridurre il divario tra gli Stati (o Regioni di Stati) in ritardo di sviluppo e quelli più avanzati. Il concetto stesso di fondo strutturale, inoltre, viene direttamente a collegarsi con programmi di "riduzione delle disparità regionali", di "convergenza socio-economica" e di *multi-level governance*, o di "Europa delle Regioni".

Come già accennato, il funzionamento dei fondi strutturali si appoggia su alcuni principi fondamentali, fissati per la prima volta dalla riforma del 1988 e poi successivamente modificati ampliati e specificati nei successivi regolamenti e nelle successive riforme. Tali principi anche nel periodo 2000/2006 erano essenzialmente quattro: ovvero la programmazione, la concentrazione, l'addizionalità e la partnership.

Il 24 e 25 marzo del 1999 il Consiglio Europeo a Berlino approvò l'accordo politico sul "pacchetto agenda 2000", il quale definiva le prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006 ed il progetto di regolamentazione sugli aiuti strutturali, sulla politica agricola comune e sugli strumenti di preadesione dei paesi candidati, in tal modo avviando la riforma sui fondi strutturali.

Nel 1999 l'accordo dette origine a una ventina di testi di legge su settori prioritari nei quali si ravvisavano alcune esigenze ben precise. Quest'ultime erano essenzialmente la prosecuzione delle riforme agricole nel tentativo di stimolare quanto più possibile la competitività europea, la garanzia agli agricoltori di redditi equi e la semplificazione normativa giuridica. Era inoltre necessario accrescere l'efficacia dei fondi strutturali e del fondo di coesione concentrando maggiormente le azioni sotto il profilo tematico e geografico e migliorandone la gestione. Si intendeva inoltre, sempre con i testi legge del 1999, potenziare la strategia di preadesione dei paesi candidati mediante due nuovi strumenti finanziari: lo Strumento Strutturale di Preadesione (ISPA) e lo Strumento Agricolo di Preadesione (SAPARD). L'Agenda del 2000 stabiliva inoltre alcune principali finalità della Comunità: lo sviluppo armonioso e duraturo delle attività economiche, lo sviluppo dell'occupazione, la tutela ed il miglioramento dell'ambiente, l'eliminazione delle ineguaglianze, la promozione della parità tra gli uomini e le donne.

La riforma dei Fondi strutturali, avviata nel 1999 e relativa al periodo di programmazione 2000-2006, segnava senza dubbio l'avvio della vera e propria politica di coesione economica e sociale. Nel corso dei primi anni novanta i fondi strutturali si erano affermati come una tematica piuttosto importante, sia per il non trascurabile ammontare delle risorse finanziarie, sia per la rottura senza precedenti con il principio sino ad allora vigente di auto-aiuto comunitario per il riequilibrio territoriale, che prevedeva una linea di forte discrezionalità degli Stati membri nella decisione delle linee di intervento da finanziare e delle zone su cui agire⁴. Come tutte le politiche europee di coesione, infatti, i fondi strutturali incidono su aspetti politici centrali dei paesi destinatari, a partire dal profilo della rappresentanza e dei suoi riflessi in termini di controllo e responsabilità. L'obiettivo principale dei fondi è quello di accrescere la competitività, ovvero la capacità dei paesi membri di incrementare contemporaneamente produttività ed occupazione, cercando di agire su tutti gli aspetti: dal capitale umano al potenziamento delle infrastrutture.

L'azione dei fondi strutturali pertanto si inserisce in una logica di lungo periodo, attraverso lo svilupparsi naturale di una rete di rapporti tra diversi soggetti istituzionali, secondo un modello ascrivibile alla *multi-level governance*.

Riferendoci specificatamente al periodo di programmazione 2000/2006 possiamo dire che esistevano quattro tipi di fondi strutturali: il FESR (Fondo Europeo per lo sviluppo regionale), il FSE (Fondo sociale europeo), il FEOGA (Fondo europeo agricolo/sezioni orientamento e garanzia) ed infine lo SFOP (Strumento finanziario orientamento pesca). Il

⁴ V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale, il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, 2006.

FEOGA ed il FSE esistevano già dai primi anni di vita della comunità europea, ma non erano collegati ad un progetto organico di politica regionale. Il FESR era infatti stato creato, come abbiamo detto, negli anni settanta, previsto appositamente per “correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, risultanti in particolare dalla predominanza agricola, dalle modifiche industriali e dalla sottoccupazione strutturale”.⁵ A questi infine si aggiungeva il Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea (FSUE), nato per rispondere alle calamità naturali ed esprimere la solidarietà europea alle regioni colpite.

Il Fondo di Solidarietà era stato istituito a seguito delle gravi inondazioni che hanno devastato l'Europa centrale nell'estate del 2002. In otto anni, fu utilizzato trentatré volte in risposta a diversi tipi di catastrofi, tra cui inondazioni, incendi forestali, terremoti, tempeste e siccità.

Il FSUE era dunque riservato alle situazioni gravi generate da calamità naturali, oltre che destinato ad immediate misure di ripristino delle infrastrutture e di accoglienza della popolazione. Per questo non poteva essere utilizzato per ricostruzioni a lungo termine.

1.2 Quadro normativo 2000/2006.

I regolamenti della riforma dei Fondi Strutturali 2000-2006 erano stati adottati tra il maggio ed il luglio 1999. Vediamoli nel dettaglio:

- regolamento n° 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali ;
- regolamento n° 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEAOG ;
- regolamento n° 1263/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo allo SFOP ;
- regolamento n° 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al FESR ;
- regolamento n° 1784/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al FSE ;

I regolamenti relativi al FESR ed al FSE da ultimo citati avevano abrogato i testi precedentemente adottati il 21 giugno 1999 e pubblicati nella GUCE L 161 del 26 giugno 1999 (rispettivamente il regolamento 1261/1999 ed il regolamento 1262/1999).

La riforma 2000-2006 aveva dunque riunito i precedenti regolamenti quadro ed il regolamento di coordinamento in un unico regolamento generale, il n. 1260/1999, contenente

⁵ M. P. CHITTI, G.GRIECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano 2007.

l'insieme delle disposizioni applicabili a tutti i Fondi Strutturali (obiettivi prioritari, metodo di programmazione, gestione finanziaria, valutazione e controllo).

Quanto ai regolamenti dei singoli Fondi Strutturali, modificazioni importanti investirono il regolamento FEOGA. Quest'ultimo aveva raccolto il complesso delle misure di sviluppo rurale prima disperse in nove regolamenti. Come si vedrà, la Sezione Garanzia del FEOGA (che finanziava i meccanismi dei mercati agricoli e che non era ascrivibile tra i Fondi Strutturali) era chiamata a partecipare agli interventi strutturali di sviluppo rurale. In aggiunta, il regolamento del 1999 promuoveva a pieno titolo lo SFOP a fondo strutturale. Tale regolamento dettava nuove regole cui dovevano conformarsi la Commissione europea, gli Stati membri, le Regioni ed altri soggetti istituzionali interessati, per l'attuazione delle politiche strutturali in favore delle aree meno favorite della Comunità nel periodo di programmazione 2000/2006.

Per rafforzare l'efficacia delle azioni strutturali, il regolamento CE n. 1260/99 prevedeva una riduzione del numero di obiettivi da 7 nel periodo 1994-1999 a 3 per il periodo 2000-2006. Secondo l'art. 1, reg. CE n. 1260/99 gli obiettivi perseguiti erano i seguenti:

- promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo il cui prodotto interno lordo *pro capite* fosse inferiore al 75% della media dell'Unione europea. Tale nuovo obiettivo riguardava inoltre le regioni ultraperiferiche (dipartimenti francesi d'oltremare, Azzorre, Madera e isole Canarie) e le zone a bassa densità di popolazione, comprese nel precedente obiettivo 6 (creato in seguito all'atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia). Come in precedenza, i 2/3 delle azioni dei Fondi strutturali erano adottate in applicazione dell'obiettivo 1. Il 20% circa della popolazione totale dell'Unione era interessata dalle misure adottate nel quadro di tale obiettivo;
- contribuire a favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali diverse da quelle ammissibili all'obiettivo 1. Tale obiettivo riuniva i precedenti obiettivi 2 e 5b e altre zone che registravano problemi di diversificazione economica. Esso riguardava globalmente le zone in fase di mutazione economica, le zone rurali in declino, le zone dipendenti dalla pesca che si trovano in una situazione di crisi e i quartieri urbani in difficoltà. Il 18% massimo della popolazione dell'Unione rientrava in questo obiettivo;
- riunire tutte le azioni a favore dello sviluppo delle risorse umane al di fuori delle regioni ammissibili all'obiettivo 1. Tale obiettivo riprendeva i precedenti obiettivi 3 e 4. Esso costituiva il quadro di riferimento dell'insieme delle misure prese nell'ambito del nuovo titolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam e della strategia europea per l'occupazione.

Vigeva inoltre un regime transitorio per le regioni ammissibili agli obiettivi 1, 2 e 5b nel periodo 1994-1999, ma non più ammissibili agli obiettivi 1 o 2 nel 2000-2006. Si trattava di un regime di aiuti decrescenti per certe regioni. Tali aiuti transitori decrescenti erano stati pensati per evitare una brusca interruzione del sostegno finanziario dei Fondi strutturali e miravano a consolidare i risultati conseguiti grazie agli interventi strutturali nel periodo di programmazione precedente.

I regolamenti vigenti per il periodo 2000/2006 prevedevano inoltre una riduzione del numero di iniziative comunitarie, che dalle 14 del periodo 1994-1999 scendevano a 4 per il periodo 2000-2006.

Queste iniziative erano: la INTERREG III, il cui obiettivo era promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, la LEADER, che promuoveva lo sviluppo rurale, la EQUAL, che prevedeva nuove strategie di lotta contro ogni forma di discriminazione e ineguaglianza nell'accesso al mercato del lavoro ed, infine, la URBAN II, che favoriva la rivitalizzazione economica e sociale delle città e dei quartieri in crisi. Oltre a ciò, la riforma aveva provveduto a precisare ulteriormente alcuni principi di funzionamento dei fondi, in modo da accrescerne la semplicità, la trasparenza e l'efficacia.

Il nuovo quadro regolamentare specificava il carattere complementare delle azioni comunitarie rispetto a quelle corrispondenti nazionali (art. 8) precisando che “per garantire una reale incidenza economica, gli stanziamenti dei Fondi non possono sostituire le spese pubbliche o assimilabili, a finalità strutturale, dello Stato membro”. Ciò si traduceva nell'esigenza che le spese pubbliche o assimilabili, a finalità strutturale, che uno Stato membro doveva sostenere non potessero essere inferiori all'importo delle spese medie annue in termini reali, così come raggiunto nel periodo di programmazione precedente (rigidità del meccanismo suddetto che veniva attenuata dalla previsione di situazioni economiche specifiche, quali le privatizzazioni, da quella del “livello straordinario dello sforzo pubblico” a finalità strutturale durante il periodo precedente e quella delle “evoluzioni congiunturali nazionali”).⁶

L'importo dell'intera dotazione dei Fondi strutturali durante il periodo 2000-2006 ammontava a 195 miliardi di euro, escluso il Fondo di coesione. Per rafforzare l'efficacia degli stanziamenti impegnati per le regioni in ritardo di sviluppo, il regolamento prevedeva una concentrazione significativa delle risorse a favore dell'obiettivo 1. La ripartizione tra gli interventi era dunque la seguente:

- 69,7% della dotazione globale all'obiettivo 1, cioè 135,9 miliardi di euro;
- 11,5% della dotazione globale all'obiettivo 2, cioè 22,5 miliardi di euro;

⁶ M. CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano 2007, pp.2002-2003.

- 12,3% della dotazione globale all'obiettivo 3, cioè 24,05 miliardi di euro;
- 0,5% della dotazione globale allo SFOP al di fuori dell'obiettivo 1, cioè 1,1 miliardi di euro.
- 5,35% della dotazione globale alle iniziative comunitarie, cioè 10,43 miliardi di euro;
- 0,65% della dotazione globale alle azioni innovatrici e alle misure di assistenza tecnica, cioè 1,27 miliardi di euro.

La partecipazione dei Fondi strutturali inoltre variava in funzione degli interventi. Il FESR, ad esempio, partecipava al finanziamento degli obiettivi 1 e 2, delle iniziative INTERREG III e URBAN II e di azioni innovatrici secondo il tipo. Il FSE partecipava al finanziamento degli obiettivi 1, 2 e 3, dell'iniziativa EQUAL e di azioni innovatrici secondo il tipo. Il FEOGA, sezione "orientamento" partecipava al finanziamento dell'obiettivo 1 e dell'iniziativa LEADER+. Lo SFOP, infine, partecipava al finanziamento dell'obiettivo 1, di interventi a favore di regioni non comprese nell'obiettivo 1 a concorrenza dello 0,5% della dotazione globale dei Fondi strutturali, e di azioni innovatrici secondo il tipo. La riserva di efficacia ed efficienza era presente inoltre come un nuovo elemento di motivazione per i beneficiari finali. Il 4% degli stanziamenti assegnati a ciascuno Stato membro doveva andare a costituire fino al 2003 una riserva che era previsto si ripartisse in seguito, non oltre il 31 marzo 2004, tra programmi più efficaci ed efficienti sulla base delle proposte di ciascuno Stato membro alla Commissione fondate su indicatori di sorveglianza.

1.3 Principi fondamentali dei fondi strutturali.

In base alla riforma del 1988, i principi fondamentali che regolavano, anche nel periodo della riforma 2000/2006, il sistema dei Fondi strutturali e che ne costituivano, per così dire, la “filosofia di fondo” erano quattro: la concentrazione, la programmazione, il partenariato (o *partnership*) e l’addizionalità. Il principio di concentrazione implicava la definizione di un numero limitato di obiettivi prioritari, che potevano essere “regionali” ed “orizzontali”.

Gli obiettivi regionali si focalizzavano solo su alcune regioni, o zone, individuate in base a determinati criteri socioeconomici (ossia di carattere territoriale); quelli orizzontali invece si riferivano a problemi specifici ed erano estesi potenzialmente a qualsiasi parte del territorio comunitario (ossia non avevano un carattere settoriale). Questi principi aiutavano a determinare una concentrazione significativa delle risorse dei Fondi Strutturali in favore delle regioni in maggiore difficoltà (obiettivo 1).

La riforma dei regolamenti per il periodo 2000/2006 stabiliva inoltre che il principio della concentrazione venisse ulteriormente rafforzato. La popolazione europea interessata dagli obiettivi 1 e 2 doveva quindi scendere dal 51% al 42,7%, il che si traduceva con la sospensione dei finanziamenti per un buon numero di aree. Una sospensione peraltro non drastica ma resa morbida dal cosiddetto *phasing out*, che consisteva, come abbiamo detto, in un sistema transitorio e decrescente di contributi posto in essere per attuare il colpo.

Il secondo principio, quello della programmazione, era (ed è tutt'oggi) la pietra miliare del funzionamento dei fondi strutturali. La riforma del 1999 aveva aggiunto nel procedimento programmatico significative novità circa il rafforzamento e la semplificazione dei meccanismi di gestione, sorveglianza e valutazione. Il nuovo regolamento quadro prevedeva infatti l'obbligo per lo Stato membro di individuare una Autorità di gestione per ogni progetto. Attraverso la programmazione si raggiungeva l'impiego integrato dei vari strumenti finanziari in una dimensione pluriennale e la realizzazione del cosiddetto "partenariato". Nel processo di programmazione venivano determinati ed enucleati i contenuti, gli importi, i tempi e le responsabilità degli interventi nel quadro di una strategia globale. Attraverso la programmazione gli Stati membri erano messi quindi in grado di attuare il monitoraggio e la valutazione degli interventi.

Il principio di programmazione comportava anzitutto l'introduzione generalizzata del metodo di programmazione pluriennale, che si articolava in tre fasi: piani di sviluppo, Quadro comunitario di sostegno (QCS) e forme di intervento. Secondo le disposizioni del regolamento generale sui Fondi strutturali il periodo interessato era di 7 anni per tutti gli obiettivi (2000-2006), tuttavia con possibili adattamenti a seconda della valutazione intermedia (fine 2003). In un primo tempo, gli Stati membri erano tenuti a presentare dei piani di sviluppo e riconversione, che si fondavano su delle priorità nazionali e regionali e che contenevano una descrizione precisa della situazione della regione (divari, ritardi, potenziale di sviluppo), una descrizione della strategia più appropriata per raggiungere gli obiettivi fissati ed, infine, indicazioni sull'utilizzo e la forma del contributo finanziario dei Fondi previsti. Successivamente, gli Stati membri erano tenuti a presentare alla Commissione documenti di programmazione che riprendevano gli orientamenti generali dell'esecutivo europeo.

Tali documenti di programmazione potevano assumere la forma di: *Quadri Comunitari di Sostegno (QCS)* articolati in *Programmi Operativi (PO)* approvati dalla Commissione, d'intesa con lo Stato membro in questione. Essi presentavano la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i loro obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse

finanziarie. Oppure assumevano la forma di *Documenti Unici di Programmazione (DOCUP)* i quali erano costituiti da un solo documento ed venivano approvati dalla Commissione.

Essi riunivano gli elementi contenuti in un quadro comunitario di sostegno ed in un programma operativo (programma integrato per regione contenente gli assi prioritari del programma, una descrizione succinta delle misure previste, un piano di finanziamento indicativo). I documenti di programmazione concernenti l'obiettivo 1 erano generalmente QCS articolati in PO, ma si poteva fare ricorso ai DOCUP in caso di programmazione per importi inferiori a 1 miliardo di euro. Per l'obiettivo 2, era prevista sempre a procedura in due fasi con ricorso al DOCUP. Per contro, il tipo di documento di programmazione concernente l'obiettivo 3 era a discrezione delle regioni e degli Stati membri.

La Commissione negoziava con gli Stati membri sulla base dei summenzionati documenti di programmazione e procedeva ad una ripartizione indicativa dei Fondi per ciascun intervento e per ciascuno Stato membro.

Il partenariato (o *partnership*), era l'altro principio fondamentale dei fondi strutturali. Esso mirava ad istituzionalizzare un dialogo permanente ed un rapporto di collaborazione tra una pluralità di attori e pertanto comportava la stretta concertazione, in ogni fase della programmazione, tra la Commissione europea, lo Stato membro interessato le Autorità nazionali e gli organismi competenti, designati dallo Stato membro a livello nazionale, regionale e locale, ivi comprese, nell'ambito delle modalità previste dalle norme istituzionali e delle prassi esistenti proprie di ciascuno Stato membro, le parti economiche e sociali. Si collegava inoltre alla teorizzazione di un sistema di governo a livelli multipli (comunitario, nazionale e subnazionale). Il principio del partenariato usciva di gran lunga rafforzato dal nuovo regolamento quadro del 1999. Quest'ultimo infatti ribadiva l'esigenza che le azioni comunitarie fossero fondate su una stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro, le Autorità regionali e locali e le altre autorità pubbliche competenti, nonché le parti economiche e sociali, "nel pieno rispetto delle rispettive competenze istituzionali giuridiche e finanziarie di ciascuna delle parti".

Lo Stato membro si vedeva affidato il compito di individuare le parti più rappresentative a livello nazionale, regionale e locale. L'art. 8 del nuovo regolamento del 1999 affermava infatti che ciascuno Stato aveva il compito di "provvedere a creare un'ampia ed efficace associazione di tutti gli organismi pertinenti, tenendo conto dell'esigenza di promuovere le pari opportunità fra uomini e donne, lo sviluppo sostenibile attraverso l'integrazione dei requisiti in materia di protezione ed il miglioramento ambientale."⁷

⁷ M. CHITI, G. GRIECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 2007

L'addizionalità, infine, era una regola macroeconomica posta in essere per evitare che le risorse dei fondi strutturali sostituissero i corrispondenti aiuti nazionali, determinando la relativa diminuzione di questi ultimi. Da un punto di vista microeconomico, l'addizionalità si traduceva nel cofinanziamento degli interventi da parte degli Stati membri, sicché ogni programma restava sempre cofinanziato da risorse nazionali (pubbliche e talvolta anche private) e dai Fondi strutturali. Per quanto concerneva l'applicazione di tale principio la riforma del 1999 aveva predisposto, mediante il nuovo regolamento, dei meccanismi di verifica ad hoc. Tali meccanismi erano essenzialmente tre: la verifica *ex ante* (presentata dallo Stato membro nel suo piano), la verifica intermedia (a metà della programmazione ovvero entro il 31 dicembre 2003) e la verifica finale (da eseguirsi a fine programmazione, ovvero entro il 31 dicembre 2005).

Per quanto riguardava infine il procedimento programmatorio una delle novità più importanti fu la previsione da parte di ogni Stato membro, per ogni progetto, di apposite "Autorità di gestione" (definite anche come "autorità o organismi pubblici o privati o nazionali o locali designati dallo Stato membro allorché sia il medesimo ad esercitare tale funzione"). Tali Autorità erano degli organismi responsabili dell'efficacia e della regolarità della gestione e dell'attuazione delle azioni comunitarie in ogni fase dell'assegnazione dei fondi, ma non privavano lo Stato membro del proprio fondamentale ruolo in ordine all'attuazione delle azioni comunitarie.

I compiti principali dell'autorità erano la raccolta dei dati finanziari e statistici, l'elaborazione dei rapporti annuali d'esecuzione, la garanzia della regolarità delle operazioni finanziarie e l'assicurazione della compatibilità tra le politiche comunitarie e gli interventi finanziari. L'autorità veniva coadiuvata, nella sua attività di sorveglianza, da un comitato con compiti essenzialmente di valutazione dei programmi compiuti per raggiungere gli obiettivi, di accordo sul completamento della programmazione prima della trasmissione alla Commissione, di approvazione delle modifiche su di esso apposte dall' Autorità di gestione, nonché di avviamento della modifica completa dei programmi.

Sia l'Autorità che il Comitato nello svolgimento della attività di sorveglianza si avvalevano di predeterminati indicatori di riferimento distinti in indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto. Oltre a ciò, nel valutare si teneva in conto anche del concetto di efficienza (ovvero del rapporto tra *input* ed *output*) e del concetto di efficacia (ovvero del tasso di successo, che traduceva la misura in cui si era stati capaci di raggiungere gli obiettivi prefissati e gli *standards* previsti). Come nel caso dell'addizionalità erano poi previste tre tipologie di verifica: l'*ex ante* (ovvero quella che spetta all'Autorità responsabile

dell'elaborazione di piani), l'intermedia (svolta dall'Autorità di gestione) e la valutazione *ex post* (effettuata da valutatori indipendenti nominati dalla Commissione).

Oltre a questi quattro principi basilari la riforma 2000/2006 aveva anche individuato due ulteriori principi di portata generale quali quello di “rispetto delle altre politiche comunitarie” e quello di “sana gestione finanziaria”: di questi tuttavia, si parlerà in maniera estensiva nel corso della trattazione⁸.

1.4 Documenti programmatici 2000-2006 (QCS, POR e PON, DOCUP).

I documenti programmatici attraverso cui si attuavano i fondi nel periodo 2000/2006 erano, come abbiamo detto, il QCS o documento comunitario di sostegno, il PON o POR cioè i programmi operativi nazionali e regionali e il DOCUP o documento unitario di programmazione.

Il QCS (o quadro comunitario di sostegno) era un documento approvato dalla Commissione Europea d'intesa con lo stato interessato, sulla base della valutazione del piano presentato dallo stesso. Il QCS conteneva perciò la fotografia della situazione di partenza, la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie, le condizioni di attuazione. Esso si articolava in assi prioritari e veniva attuato attraverso uno o più programmi operativi. In Italia il processo di formazione di questi documenti era stato avviato nel dicembre 1998 con il coordinamento del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (oggi Ministero dell'Economia e delle Finanze). I soggetti coinvolti erano stati: le Regioni, le amministrazioni nazionali, gli enti locali e le parti economiche e sociali.

Il processo si concluse con l'elaborazione di tre documenti, ovvero: il Programma di sviluppo per il Mezzogiorno (PSM), i programmi operativi regionali (POR) ed i programmi operativi nazionali (PON). Il QCS 2000-2006 per le regioni italiane comprendeva i POR (programmi operativi regionali) e PON (programmi operativi nazionali) orientati sulla base dei singoli obiettivi. Le finalità del QCS erano essenzialmente quelle di coordinare gli interventi per renderli più efficaci rispetto alla riduzione del ritardo economico e sociale delle aree del Mezzogiorno d'Italia sulla base di quanto evidenziato dalla strategia di sviluppo. L'obiettivo generale del QCS era sia quello di ridurre il disagio sociale delle regioni meno favorite, che quello di intraprendere, entro il periodo di attuazione, un sentiero di crescita del Mezzogiorno

⁸ A. FLORIA, *La nuova Unione Europea ed il futuro dei fondi strutturali 2007/2013*, Firenze, Facoltà di Scienze Politiche Università degli studi di Firenze, parte II, 2005.

d'Italia. I Programmi Operativi Nazionali riguardanti l'Obiettivo 1 erano 7 e intervenivano su svariati campi tra cui: la ricerca, la scuola, la sicurezza, lo sviluppo locale, i trasporti, la pesca, l'assistenza tecnica e le azioni di sistema.

1.5 Procedure finanziarie e di erogazione: gli impegni, i pagamenti ed il controllo finanziario.

Per quanto concerne le procedure finanziarie poste in essere con la riforma per regolare l'attuazione delle politiche comunitarie di coesione nel periodo 2000-2006 possiamo dire che erano presenti delle innovazioni apportate dagli artt. 31-32, Reg. CE n.1260/99. Si prevedeva un sistema di impegni e pagamenti ed il cosiddetto controllo finanziario oltre che l'introduzione dell'Autorità di pagamento (quali soggetto designato a gestire e controllare i rapporti finanziari tra gli Stati membri e la Commissione).

Il sistema di impegni si riferiva al cosiddetto "contratto finanziario" tra la Commissione e lo Stato membro per l'assegnazione delle risorse comunitarie ai programmi. In tal senso non era previsto alcun trasferimento diretto di denaro. I pagamenti invece spettavano alla Commissione, tenuta al rimborso solo delle spese sostenute e certificate dallo Stato membro. Ad ogni modo era previsto un anticipo del 7% per l'attuazione delle cosiddette opere iniziali (il quale veniva erogato tramite la triplice modalità di acconto, pagamento intermedio o saldo).

A far da intermediario tra ciascuno Stato (beneficiario finale) e la Commissione era preposta l'Autorità di pagamento. Conformemente al dettato degli articoli n. 9 e 32 del Reg. CE 1260/99 "Disposizioni generali sui Fondi Strutturali", l'Autorità di pagamento si occupava della raccolta delle certificazioni di spesa intermedie e finali da parte dei responsabili di attuazione di ogni singola misura, dell'elaborazione e della presentazione delle domande di pagamento alla Commissione, del ricevimento dei pagamenti della Commissione ed infine dell'organizzazione tempestiva dei contributi verso i beneficiari finali. L'Autorità di pagamento, inoltre, come presupposto di verifica della correttezza delle dichiarazioni di spesa certificate alla Commissione adottava appropriate iniziative e procedure quali: la verifica della congruenza tra quadro finanziario approvato, spesa rendicontata e sovvenzione richiesta, la verifica della corrispondenza del periodo in cui la spesa era sostenuta con quello di ammissibilità fissato per le operazioni selezionate, al fine del cofinanziamento, conformemente alle procedure vigenti e nel rispetto di tutte le condizioni applicabili. L'autorità verificava anche che le spese sostenute rientrassero nelle misure per le quali tutti gli aiuti di Stato erano

stati ufficialmente approvati dalla Commissione, oltre che accertarsi che le operazioni cofinanziate fossero effettivamente realizzate. Il maggiore decentramento della gestione dei programmi implicava il miglioramento dei dispositivi di controllo e di competenza degli Stati membri. La Commissione verificava direttamente l'efficacia dei sistemi istituiti, che erano di competenza dell'Autorità di gestione e dell'Autorità di pagamento. Il 5% delle spese relative ad un programma doveva essere verificato in dettaglio tramite ad esempio controlli in loco ed *audit* finanziari. Qualora fossero state constatate irregolarità, gli Stati membri erano tenuti ad apportare rettifiche finanziarie tramite l'annullamento, totale o parziale, dei finanziamenti assegnati alle operazioni in questione. Dei fondi resi disponibili, quelli a carico degli Stati membri potevano essere riutilizzati, mentre quelli assegnati dalla Commissione venivano detratti e non erano più riutilizzabili. L'Autorità di pagamento, che era stata introdotta con la riforma del 2000/2006, separata da quella di gestione, era tenuta inoltre al rispetto della regola "n+2".⁹ La regola generale stabiliva che la Commissione avrebbe disimpegnato automaticamente la quota di un impegno per cui non era stata presentata alcuna domanda di pagamento ammissibile alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno.

Il controllo finanziario, previsto all'art. 38 del Reg. CE n. 1260/1999, era consegnato alla responsabilità degli Stati membri per alcuni profili e per altri invece alla Commissione. Spettava cioè a ciascuno Stato membro il controllo sull'efficacia e sulla regolarità della gestione dei fondi, nonché sull'esatta dichiarazione della spesa, sul rispetto della normativa comunitaria, sulle eventuali correzioni delle irregolarità e sulle collaborazioni con la Commissione.

La Commissione invece era tenuta a porre in essere le seguenti azioni: l'accertamento dell'esistenza dei sistemi di controllo, il monitoraggio sull'esistenza di effettivi controlli *in loco*, la richiesta allo stato di procedere al controllo e la vigilanza su eventuali misure correttive.

Il controllo duplice così congegnato tuttavia andò ben presto erodendosi, vedendo ridotta in tal modo progressivamente l'autonomia degli Stati. Tutto questo comunque era in linea con le tre direttrici di fondo che guidavano la riforma dei fondi strutturali 2000/2006 ovvero: la necessità di imporre regole e misure più invasive, la centralità del principio di separazione (gli incarichi di controllo, gestione e programmazione avrebbero dovuto essere diversi ed indipendenti) ed, infine, il rafforzamento dei poteri della Commissione (messa in grado di accedere più agevolmente agli atti, di ricevere da ciascuno Stato membro la descrizione sui sistemi di gestione e controllo, nonché di attivare i controlli *in loco*). Una volta accertate le irregolarità si procedeva alle cosiddette rettifiche finanziarie, ovvero

⁹ V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 65-70

all'annullamento delle parti non ammissibili al finanziamento o, se necessario, addirittura al recupero di versamenti indebiti con l'aggiunta di interessi. Se lo Stato non fosse intervenuto con le debite correzioni erano inoltre previsti interventi da parte della Commissione, la quale poteva porre in essere la sospensione dei pagamenti, la richiesta di motivazione da parte degli Stati membri e la soppressione della partecipazione alla Comunità (in casi estremi).

Dopo la riforma grazie ai regolamenti comunitario 1260/99, 438/2001, 448/2001, venne ad affermarsi il modello della co-amministrazione, ovvero si giunse ad una maggiore compenetrazione ordinamentale tra la Comunità e gli Stati membri, che favorì una maggiore diffusione di regole e di principi uniformi.

1.6 Valutazioni finali sulla riforma 2000/2006: la deresponsabilizzazione della Commissione e le nuove sfide per la riforma 2007/2013.

Lo scopo della riforma doveva essere quello di semplificare il sistema, chiarendo le responsabilità e favorendo il decentramento del ruolo degli Stati, nonché potenziando le dinamiche di accentrimento dei vari meccanismi di controllo. Malgrado ciò, il sistema complessivo non ne risultò né più semplice né più lineare. Ciò a cui si andò incontro fu invece una massiccia e controproducente deresponsabilizzazione del ruolo della Commissione. Quest'ultima fu massimamente alleggerita dei propri doveri, delegando le proprie funzioni ad altri organismi. Si andò incontro ad un progressivo ridimensionamento delle "iniziative comunitarie", accompagnato dall'introduzione del "complemento di programmazione" ed a quella delle Autorità di gestione.

L'art. 9 del Reg. CE 1260/99 (*Disposizioni generali sui Fondi Strutturali*) definiva con il termine "Complemento di Programmazione" il documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari dell'intervento, contenente gli elementi dettagliati a livello di misure, elaborato dallo Stato membro o dall'Autorità di gestione. Il Complemento di Programmazione comprendeva, in sostanza, le misure di attuazione dei corrispondenti assi prioritari del programma operativo, la valutazione *ex ante* delle misure quantificate se la loro natura lo avesse consentito, i corrispondenti indicatori di sorveglianza, la definizione delle categorie di beneficiari finali delle misure, il piano finanziario (precisando, per ciascuna misura, l'importo della dotazione finanziaria prevista per la partecipazione del Fondo in questione - e se del caso della BEI e degli altri strumenti finanziari, nonché l'importo dei finanziamenti ammissibili pubblici o assimilabili e la stima di quelli privati corrispondenti alla partecipazione dei Fondi), le misure che avrebbero dovuto assicurare la pubblicità del programma operativo, la

descrizione delle modalità convenute fra la Commissione e lo Stato membro interessato, ai fini dello scambio informatizzato, ove possibile, dei dati necessari a soddisfare le esigenze di gestione, sorveglianza e valutazione previste dal presente regolamento ed, infine, gli eventuali stanziamenti per le zone in sostegno transitorio.

Il processo di decentramento fu inoltre arricchito di un nuovo strumento: la cosiddetta “riserva di performance”, che si sostanziava in una forma di controllo volta ad incentivare una gestione efficace ed efficiente delle risorse comunitarie.

Essa, per quanto collocata a livello nazionale, anziché comunitario, rappresentò un importante strumento di correlazione tra l'erogazione delle risorse ed i criteri di buona gestione, potenziando la capacità in materia di selezione dei progetti, sorveglianza, valutazione e controllo. Malgrado la riforma, al termine del ciclo 2000/2006 molti Stati membri presentavano ancora dei parametri socio-economici decisamente inferiori, non solo alla media europea, ma anche rispetto a quelli propri delle regioni appartenenti all'obiettivo 1, lasciando intravedere dunque uno scenario tutt'altro che roseo, bensì ricolmo di disparità economiche, sociali e territoriali, difficile da risolvere.

In Italia la seconda metà degli anni novanta si era caratterizzata per un importante impulso alla politica di coesione dato dal governo nazionale, in particolar modo dal DPS (Dipartimento per le politiche dello sviluppo). Quest'ultimo sottopose le regioni del Mezzogiorno ad un vero e proprio *tour de force* programmatico, facendo in modo che l'Italia, assieme al Portogallo, risultasse tra gli Stati membri a vedere approvato il QCS del 2000. La nuova programmazione del 2000/2006 fu anche un'occasione per il DPS di tentare la guida delle regioni meridionali al fine di rendere effettive le direttive comunitarie di “programmazione negoziata”. Che il raggiungimento della coesione economico-sociale richiedesse molto tempo non costituiva certo una novità. E' vero infatti che la Commissione aveva già più volte ribadito che la convergenza era definibile come un processo lento e che le differenze regionali avrebbero teso a ridursi in misura non superiore al 2% annuo nel lungo periodo (1997). La maggioranza delle regioni del Mezzogiorno, inoltre, aveva dimostrato una certa refrattarietà nei confronti della politica di coesione, nonché una notevole difficoltà incontrata nella messa in opera necessaria ridefinizione dell'arena politico/amministrativa regionale e delle sue modalità di funzionamento.

Significativa per la svolta, come abbiamo detto, fu l'istituzione del DPS (Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione) all'interno del nuovo Ministero unificato del Bilancio, Tesoro e Programmazione economica. Fu per opera del capo del DPS Fabrizio Barca, e dell'allora Ministro del Tesoro Ciampi, che si tentò un risollevarimento della programmazione

1994/1999 ed un recupero di un profilo di credibilità agli occhi della Commissione, attraverso l'instaurazione di rapporti di collaborazione con le regioni appartenenti all'obiettivo 1 (quelle cioè con maggiore ritardo negli impegni e nei pagamenti)¹⁰.

Il 18 marzo del 1998 si era realizzata una vera svolta per l'approvazione dei nuovi regolamenti per i fondi strutturali per il 2000-2006, in seguito all'attribuzione della responsabilità di seguire la partita al nuovo Ministero del Tesoro e del Bilancio. Grazie all'istituzione di un tavolo di esperti che, in base agli orientamenti espressi, avrebbe dovuto formulare una posizione italiana da presentare a Bruxelles si aprì una nuova fase di negoziato e partecipazione per le regioni italiane. In quest'occasione per la prima volta le regioni italiane parteciparono alla fase negoziale e sperimentarono pratiche di discussione collettiva circa le problematiche legate al loro territorio e alle loro possibili soluzioni. Il 2,3 e 4, dicembre 1998 fu organizzato, dallo stesso Ministero, un seminario dal titolo a dir poco emblematico "Strategie per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006" in cui si incontrarono amministrazioni centrali, regionali e locali e le forze economiche, al fine di discutere proposte e soluzioni per la futura programmazione dei fondi. L'incontro in questione produsse un volume dal titolo "*Cento idee per lo sviluppo- schede programmatiche per il 2000/2006*", in base al quale furono redatte le linee programmatiche che avrebbero successivamente guidato 17 settori di intervento nazionale.¹¹

Le regioni del Mediterraneo dunque cominciarono a sperimentare un maggiore coinvolgimento in fase preparatoria e videro crescere notevolmente l'insieme delle risorse comunitarie da gestire autonomamente. Tuttavia, il lento affermarsi dei risultati auspicabili con le riforme dei regolamenti dei fondi strutturali è in parte imputabile al contrasto tra il nuovo modello di politica regionale che veniva promosso dall'Unione Europea e le preesistenti prassi in materia di sviluppo territoriale in vari stati membri, primo fra tutti l'Italia.

I numerosi *misfits* che si verificarono nei primi anni di rodaggio della politica di coesione erano causati perlopiù dalle enormi difficoltà incontrate dai governi regionali e locali di fronte ad una spinta adattativa di proporzioni enormi. I fondi strutturali infatti presuppongono, nella loro logica interna, un processo decisionale basato su previsioni di medio-lungo periodo, accompagnate da controlli e verifiche periodiche e sistematiche, oltre che da un rapporto tra

¹⁰ L'operato del DPS si concentrò soprattutto sulle regioni del Mezzogiorno per: "La consapevolezza dell'urgenza di una svolta e dell'inadeguatezza della macchina istituzionale degli investimenti pubblici" (nelle parole dello stesso Fabrizio Barca nel 2001)

¹¹ Settori quali: ciclo intergrato dell'acqua e difesa del suolo, protezione civile, agricoltura, rifiuti ed inquinamento, rete ecologica nazionale, energia, beni culturali, scuola, ricerca, formazione e politiche attive del lavoro, nuovi servizi alla persona e alla comunità, sicurezza, città, sviluppo locale, reti di trasporto, telecomunicazioni e, infine, collegamenti immateriali con altre aree.

centro e periferia che si svincoli dalle connotazioni gerarchiche, per improntarsi maggiormente al modello di collaborazione efficace tra i vari livelli di governo.

La politica di coesione apriva così in questo periodo nuove finestre di opportunità per i livelli di governo regionale, estremamente interessati alla ridefinizione del proprio ruolo, sia come “attori” dello sviluppo locale che come “arene” nelle quali si sarebbero dovuti confrontare e comporre gli interessi del territorio, facendo nascere veri e propri network pubblico/privati¹². La successiva riforma del 2007/2013 partirà infatti proprio dalle inefficienze e dalle considerazioni circa gli effetti positivi e/o negativi di quella del settennio precedente e dalla presa in considerazione dei nuovi obiettivi programmatici inseriti nell’agenda ideale della Unione Europea (Strategia di Goteborg e di Lisbona) .

¹² V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, Il Mulino, Bologna, 2006.

PARTE II - LE NOVITA' INTRODOTTE DALLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013

2.1. Quadro Normativo 2007-2013.

Dopo aver visto le caratteristiche e le difficoltà della programmazione 2000-2006, l'analisi, pur rimanendo sul versante comunitario, si sposta ora sull'attuale programmazione. Essa per molti aspetti è rimasta simile alla precedente, pur introducendo nuovi strumenti e meccanismi per rendere la politica di coesione maggiormente efficiente e funzionale. In questa trattazione cercheremo dunque di esaminare con la dovuta attenzione l'evoluzione della politica di coesione cercando di vedere come sono cambiati i fondi, i principi che li regolano, ed i meccanismi di controllo anche alla luce dell'allargamento dell'UE a due nuovi membri (Bulgaria e Romania) nonché alla luce della cosiddetta Strategia di Lisbona.

Per ricostruire tutti questi cambiamenti nella maniera più organica possibile è necessario partire dall'analisi del quadro normativo che regola le modalità di attribuzione, erogazione e controllo dei Fondi. Esso fu adottato da Consiglio e Parlamento Europeo nel luglio 2006, a circa due anni dalla presentazione da parte della Commissione Europea delle proposte di regolamento, avvenuta nel luglio 2004. L'impianto delle fonti era parzialmente mutuato da quello della precedente programmazione e comprendeva un regolamento generale con vari regolamenti specifici¹³, uno per ciascuno dei Fondi, cui si aggiungeva un regolamento per l'istituzione del nuovo Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). L'impianto normativo era pertanto il seguente:

- regolamento n° 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul FESR, sul FSE e sul Fondo di coesione e che abrogava il reg. n° 1260/1999;
- regolamento n° 1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al FESR e recante abrogazione del regolamento n° 1783/1999;
- regolamento n° 1081/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al FSE e recante abrogazione del regolamento n° 1784/1999;
- regolamento n° 1082/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT);

¹³ Tali regolamenti sono pubblicati nella GUCE L 210 del 31 luglio 2006, pp. 1 e successive.

- regolamento n° 1084/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 che istituiva un Fondo di Coesione e abrogava il regolamento 1164/1994.

Sulla base del reg. n° 1083/2006 e del reg. n° 1080/2006, la Commissione adottò successivamente il regolamento n° 1828/2006, che stabiliva le modalità di esecuzione¹⁴: occorre notare che questo regolamento conteneva quattro allegati e di questi l'allegato III era stato modificato dal regolamento n° 1989/2006 del Consiglio del 21 dicembre 2006¹⁵, al fine di ricomprendere Bulgaria e Romania nella lista di Stati che beneficiavano del più vantaggioso tasso di cofinanziamento dell'85%. Il regolamento del Fondo di Coesione inoltre precisava l'istituzione di «un Fondo di Coesione destinato al rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità» e che tale Fondo fosse disciplinato dal regolamento n° 1083/2006 e «dal presente regolamento» (art. 1 del reg. 1084/2006). Ciò faceva pensare che il Fondo di Coesione divenisse di fatto un Fondo Strutturale: tale impressione sembrava confermata dalla dicitura «Regolamento n° 1084/2006 *che istituisce un Fondo di Coesione*», invece che la formula «*regolamento relativo al*» usata nei regolamenti del FESR e del FSE, quasi a segnare una rottura con il regime precedente. Gli interventi del Fondo di Coesione venivano integrati nella programmazione pluriennale dei Fondi Strutturali, includendovi una serie di interventi sotto forma di grandi progetti, che sarebbero stati finanziati assieme al FESR¹⁶. Il Fondo di Coesione sarebbe stato dunque soggetto alle regole del regolamento generale, inclusa quella del disimpegno automatico: esso avrebbe continuato comunque ad intervenire negli Stati membri aventi un RNL¹⁷ inferiore al 90% della media comunitaria¹⁸, nei settori delle reti di trasporto trans-europee e dell'ambiente ed avrebbe mantenuto anche la condizionalità degli interventi rispetto ai criteri di convergenza economica, gestione della spesa pubblica ed attuazione dei programmi di stabilità¹⁹.

¹⁴ Regolamento n° 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006 che stabiliva le modalità di applicazione del reg. n° 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul FESR, FSE e sul Fondo di coesione e del reg. n° 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al FESR, in GUCE L 371 del 27 dicembre 2006, poi rettificato in GUCE L 45 del 15 febbraio 2007, pp. 3 e successive.

¹⁵ GUCE L 411 del 30 dicembre 2006, p.6 e successive.

¹⁶ Vedi COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce il Fondo di coesione*, COM(2004) 494 definitivo, relazione, p. 2.

¹⁷ RNL è utilizzato in quanto acronimo di *Reddito Nazionale Lordo*.

¹⁸ Esso avrebbe coperto quindi i nuovi Stati membri, la Grecia ed il Portogallo, a cui si aggiungeva la Spagna, che era stata ammessa su base transitoria.

¹⁹ Cfr. art. 4 del Reg. 1084/2006.

2.2. L'occasione mancata: un fondo strutturale unico.

L'attuale programmazione, secondo molti critici, partì subito con il piede sbagliato non riuscendo ad accorpate i tre fondi in un unico fondo strutturale. A dispetto, infatti, delle pressanti proposte di unificazione sostenute durante la precedente fase di programmazione, anche per l'attuale fase 2007-2013 i fondi sono rimasti distinti (FESR, FSE e Fondo di Coesione²⁰). Del resto, la strada che portava all'istituzione di un Fondo Strutturale Unico è stata da sempre irta piena di ostacoli: la praticabilità di una simile direttrice anche stavolta è stata impedita dai veti venuti dalla DG EMPL (Occupazione) e dalla DG AGRI (Agricoltura). Queste due Direzioni Generali sono attive da anni in una strenua difesa dell'autonomia dei propri strumenti, ed hanno lottato aspramente contro l'unificazione nel timore che essa fosse foriera di un'inevitabile incorporazione di tutti i fondi strutturali nel FESR, con la DG REGIO unica responsabile. Non a caso, la DG EMPL è da sempre molto attiva nel presentare il FSE come l'emblema degli sforzi dell'Unione Europea in materia di lotta alla disoccupazione ed all'esclusione sociale.

Scartata l'opzione del Fondo Unico, che avrebbe consentito una notevole semplificazione, la riforma 2007-2013 ha introdotto invece la regola «*un Fondo per programma*», in base alla quale il finanziamento dei PO²¹ doveva avvenire esclusivamente nell'ambito di un unico Fondo Strutturale²². Non si trattava tuttavia di una regola rigida, in quanto all'articolo 34 del reg. 1083/2006 si prevedeva che sia il FESR che il FSE potessero finanziare entro un limite del 10% del finanziamento comunitario di ciascun asse prioritario di un PO, azioni rientranti nel campo di intervento dell'altro Fondo, a condizione che esse fossero però necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente legate. E ciò al fine di scongiurare i più che probabili rischi di arretramento in termini di integrazione²³, tanto che lo stesso limite fu alzato al 10% rispetto al 5% proposto dalla Commissione. Inoltre, nel regolamento FESR si prevedeva che tale limite potesse essere portato al 15% per i PO con priorità specifiche riguardanti lo sviluppo urbano sostenibile nell'ambito dell'Obiettivo «Competitività regionale e occupazione²⁴». Anche nel regolamento FSE si prevedeva

²⁰ Vedi fig. 5 in APPENDICE.

²¹ PO è utilizzato in quanto acronimo di Programma (d'Intervento) Operativo.

²² Vedi fig. 11 APPENDICE

²³ MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, (DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE), *Rapporto annuale 2006*, cit., p. 247.

²⁴ Cfr. art. 8 del reg. 1080/2006. Si trattava di attività quali il rafforzamento della crescita economica delle aree urbane, il recupero del loro ambiente fisico, la riconversione dei loro siti industriali in abbandono, la tutela e la

l'innalzamento del limite in questione al 15% per il finanziamento di misure intese a conseguire la priorità «inclusione sociale», riguardante percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro per le persone svantaggiate, quali gli emarginati sociali, i giovani che lasciavano prematuramente la scuola, le minoranze, le persone con disabilità e coloro che prestavano assistenza a persone non autosufficienti, attraverso misure di occupabilità anche nel settore dell'economia sociale, l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, nonché misure di accompagnamento e relativi servizi di sostegno e di assistenza che migliorassero le possibilità di occupazione²⁵. Su queste priorità il FSE avrebbe potuto finanziare per il 15% attività ammissibili a titolo del FESR.

L'articolo 34, paragrafo 3 del reg. 1083/2006 faceva poi presente che la regola «un Fondo per programma» non valesse neanche nel caso degli Stati membri che beneficiassero del Fondo di Coesione, in quanto in tali Stati il FESR ed il Fondo di Coesione sarebbero intervenuti congiuntamente nei PO in materia di infrastrutture di trasporto e di ambiente, inclusi i grandi progetti.

In generale, ai sensi dell'art. 3 del reg. 1080/2006, il FESR avrebbe continuato a contribuire al finanziamento di investimenti produttivi, infrastrutture ed altre iniziative di sviluppo (come il sostegno ed i servizi alle imprese, in particolare a quelle piccole e medie, la creazione e lo sviluppo di strumenti finanziari quali il capitale di rischio, i fondi per mutui e fondi di garanzia, i fondi di sviluppo locale, gli abbuoni di interesse, la messa in rete, la cooperazione e gli scambi di esperienze tra regioni, città e operatori sociali, economici e ambientali interessati). Tuttavia, la combinazione tra azioni finanziabili e Obiettivi sarebbe stata più articolata. Infatti, se nell'ambito dell'Obiettivo “Convergenza”, il FESR poteva intervenire in una generalità di settori, nell'ambito dell'Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, la sua azione sarebbe stata più ristretta. Il campo di applicazione del FESR nel quadro dell'Obiettivo “Convergenza” era molto vasto: esso andava dalla ricerca e sviluppo tecnologico, dall'innovazione e l'imprenditorialità al turismo; dall'ambiente (incluse le infrastrutture per il ciclo delle acque e quelle per il recupero ed il trattamento dei rifiuti) alla prevenzione dei rischi, fino a ricomprendere anche gli investimenti nella cultura, nei trasporti, nel settore dell'energia, nella sanità e nell'istruzione.

Riguardo agli investimenti nell'istruzione era stata però criticata l'allora nuova formulazione del nuovo regolamento FESR che parlava soltanto di investimenti che

valorizzazione del loro patrimonio naturale e culturale, la promozione dell'imprenditorialità, l'occupazione e lo sviluppo delle comunità locali, nonché la prestazione di servizi alla popolazione, tenendo conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche (art. 8, comma 2 del reg. 1080/2006).

²⁵ Cfr. art. 3, par. 7 del Reg. 1081/2006 e par. 1, lett c), punto i).

«contribuissero ad aumentare le attrattive e la qualità della vita nelle regioni²⁶». Considerando che le regioni in ritardo avrebbero avuto molto probabilmente minori opportunità di accesso all'apprendimento permanente e continuo, risultava quindi fondamentale un maggior coordinamento tra il FESR ed il FSE. Un problema, questo, che non si sarebbe chiaramente posto con un *Unico Fondo Strutturale*²⁷.

Nell'ambito dell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione", gli interventi del FESR si sarebbero dovuti concentrare su tre priorità espressamente menzionate nel regolamento FESR e cioè:

- innovazione ed economia della conoscenza (ricerca e sviluppo tecnologico, trasferimento di tecnologie, innovazione nelle piccole e medie imprese);
- ambiente e prevenzione dei rischi (riqualificazione di aree contaminate; promozione dell'efficienza energetica ed energie rinnovabili; promozione di trasporti pubblici puliti e sostenibili, in particolare nelle zone urbane);
- accesso ai servizi di trasporto e di telecomunicazioni di interesse economico generale (potenziamento delle reti di trasporto secondarie; accesso alle tecnologie dell'informazione e comunicazione²⁸).

Gli interventi del FESR nel quadro dell'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" rispecchiavano poi le caratteristiche stesse dell'Obiettivo, come innanzitutto la realizzazione di attività economiche, sociali e ambientali transfrontaliere (imprenditorialità, protezione e gestione congiunte delle risorse naturali e culturali, prevenzione dei rischi naturali e tecnologici, migliore accesso ai trasporti, ai servizi e alle reti di informazione e comunicazione, ai sistemi per l'approvvigionamento idrico ed energetico, così da ridurre l'isolamento, infrastrutture sociali e culturali in particolare nel settore dell'istruzione e della sanità). Il FESR poteva inoltre contribuire a promuovere la cooperazione giuridica e amministrativa, l'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri, le iniziative locali a favore dell'occupazione, la parità di genere e le pari opportunità, la formazione e l'inclusione sociale,

²⁶ Cfr. l'art. 4, punto 10 del Reg. 1080/2006.

²⁷ Sul punto si veda anche COMITATO ECONOMICO E SOCIALE, *Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al FESR*, cit., p. 94, punto 5.2.7. Si noti comunque che nel testo definitivo dell'articolo 4, punto 10 del reg. 1080/2006 era stato inserito un riferimento alla formazione professionale, non presente nella proposta della Commissione, come anche chiedeva il Parlamento Europeo; vedi PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al FESR*, A6-0184/2005, Strasburgo, 6 luglio 2005, articolo 4, punto 13.

²⁸ Cfr. art. 5 del Reg. 1080/2006. Tuttavia, l'ultimo comma di tale articolo prevedeva che, nelle regioni *phasing-in*, Stati membri e Commissione potessero decidere di estendere il sostegno al più vasto campo di intervento previsto per l'Obiettivo "Convergenza". Si trattava di una novità rispetto alla proposta di regolamento FESR da parte della Commissione. Le regioni *phasing-in* erano quelle in *status* Obiettivo 1 nel periodo 2000-2006, ma che non soddisfacevano più i criteri per l'Obiettivo "Convergenza" anche tenendo conto dell'effetto statistico dell'allargamento.

oltre che l'uso condiviso di risorse umane e strutture destinate alla ricerca e sviluppo tecnologico²⁹. Nell'ambito dell'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea", il FESR aveva poi due altre priorità ovvero la cooperazione transnazionale attraverso il finanziamento di reti ed azioni che favorissero uno sviluppo territoriale integrato (tecnologie avanzate nel campo dell'informazione e delle comunicazioni; gestione delle risorse idriche ed efficienza energetica, tutela delle coste e delle zone marine, prevenzione degli incendi, della siccità e delle alluvioni, protezione della sicurezza marittima e protezione contro i rischi naturali e tecnologici) ed il rafforzamento dell'efficacia della politica regionale (attraverso la creazione di reti e scambio di esperienze tra autorità locali e regionali, studi, raccolta di dati, osservazione ed analisi delle tendenze di sviluppo a livello comunitario).

Anche per quanto riguarda il FSE, le azioni finanziabili previste dal regolamento 1081/2006 venivano elencate a seconda degli Obiettivi prioritari. Così nell'ambito degli Obiettivi "Convergenza" e "Competitività e occupazione" il FSE poteva sostenere azioni che mirassero ad accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori; a migliorare l'accesso all'occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro; a potenziare l'inclusione sociale delle persone più svantaggiate ed a promuovere riforme nei settori dell'occupazione e dell'inclusione (patti, partenariati). Inoltre, sempre nel contesto delle priorità finanziabili nell'ambito degli Obiettivi "Convergenza" e "Competitività e occupazione", era incluso il potenziamento del capitale umano (attraverso «l'elaborazione e l'introduzione di riforme dei sistemi di istruzione e di formazione», al fine di sviluppare l'occupabilità, il miglioramento della pertinenza dell'istruzione e della formazione iniziale e professionale al mercato del lavoro e l'aggiornamento costante delle competenze dei formatori, avendo come finalità l'innovazione e un'economia basata sulla conoscenza; nonché attraverso attività di rete tra gli istituti di istruzione superiore, i centri di ricerca e tecnologici e le imprese³⁰). Alcune priorità facevano invece riferimento al solo Obiettivo "Convergenza" ovvero il rafforzamento della capacità istituzionale e dell'efficienza delle amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale e, ove opportuno, delle parti sociali e delle organizzazioni non governative³¹. Infine grande importanza veniva data anche al miglioramento degli investimenti nel capitale umano (che poteva avvenire in diversi modi, sia attraverso l'attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e formazione, in special modo per

²⁹ Cfr. art. 6 del Reg. 1080/2006.

³⁰ Cfr. articolo 3, paragrafo 1, lett. d) del Reg. 1081/2006.

³¹ Secondo la Commissione, il sostegno fornito nel quadro di questa priorità avrebbe dovuto permettere alle amministrazioni e ai servizi pubblici di «diventare forti motori di competitività, crescita e sviluppo degli Stati membri e delle regioni»; cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Quarta relazione intermedia sulla coesione: la strategia di crescita e occupazione e la riforma della politica di coesione europea*, COM(2006) 281 definitivo, http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official, p. 12.

adattare le capacità delle persone alle esigenze di una società basata sulla conoscenza e sull'apprendimento permanente, sia attraverso azioni intese a ridurre l'abbandono scolastico e la discriminazione di genere e ad aumentare l'accesso e la qualità di tutti i gradi dell'istruzione, sia attraverso lo sviluppo del potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, mediante soprattutto studi e formazione post-laurea dei ricercatori³²).

Detto questo, occorre però sottolineare come il FSE agisse nel contesto di un Fondo sociale e non di un Fondo regionale. L'aver combinato le azioni con gli Obiettivi prioritari non era del tutto coerente con la natura stessa del Fondo, che era quella di un Fondo sociale: è dunque fondata l'obiezione di molti critici i che sostengono che o si faceva un Fondo Strutturale unico, combinando azioni e Obiettivi, oppure si ripresentava un FSE ancora imperniato sulla classica distinzione tra aiuti alle persone ed aiuti alle strutture, come nella logica del precedente regolamento FSE. Inoltre, la combinazione tra azioni e Obiettivi non sembrava nemmeno coerente con il fatto che il FSE fosse il principale strumento della Strategia Europea per l'Occupazione. Addirittura, se si guardava alle originarie proposte della Commissione, nella definizione del campo di intervento del FSE, si vede come in esse fosse prevista una specifica priorità relativa al capitale umano solo nell'ambito dell'Obiettivo "Convergenza". Solo nel corso del negoziato fu introdotto un esplicito riferimento alla «elaborazione e all'introduzione di riforme dei sistemi di istruzione e formazione», all'interno di una specifica priorità relativa al capitale umano nell'ambito degli Obiettivi "Convergenza" e "Competitività e occupazione" e quindi per tutto il territorio dell'Unione europea³³.

2.3 I nuovi principi e la dimensione strategica della Politica di Coesione.

Storicamente, i principi unificatori dei Fondi Strutturali erano stati quelli della concentrazione, della programmazione, del partenariato e dell'addizionalità. Già in riferimento al funzionamento dei Fondi Strutturali nel periodo di programmazione 2000-2006, comunque, erano stati individuati anche altri due principi di portata generale e cioè quelli del «rispetto delle altre politiche comunitarie» e della «sana gestione finanziaria³⁴». Con la riforma 2007-2013 la materia veniva regolata in modo più organico³⁵, ed ai principi veniva dedicato espressamente l'intero capo IV del titolo I del nuovo regolamento generale (artt. 9-17). Qui

³² Cfr. art. 3, par. 2, lett. a) del Reg. 1081/2006.

³³ Si tratta del già citato art. 3, par. 1 lett. d) del reg. 1081/2006.

³⁴ A. FLORIA, *La nuova Unione Europea ed il futuro dei Fondi Strutturali 2007-2013*, Firenze, Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Firenze, 2005, parte II.

³⁵ Vedi fig. 6 APPENDICE.

venivano inseriti anche la regola dell'*earmarking*³⁶, frutto dell'accordo politico al Consiglio Europeo di dicembre 2005 ed anche il nuovo principio di proporzionalità. In generale, i principi dei Fondi Strutturali 2007-2013 potevano dunque essere identificati in:

- concentrazione;
- programmazione;
- partenariato;
- addizionalità;
- coerenza e conformità;
- gestione concorrente/sana gestione finanziaria;
- proporzionalità.

Si noti poi che veniva data autonoma collocazione «alla parità tra uomini e donne e non discriminazione» e allo «sviluppo sostenibile» (art. 16 e 17 del reg. 1083/2006).

In base alla riforma³⁷ 2007-2013, l'81,54% delle risorse sarebbe stato concentrato sull'Obiettivo “Convergenza” (FESR; FSE; Fondo di coesione), che avrebbe interessato – in 17 Stati membri – 84 regioni con una popolazione di 154 milioni di persone, nonché altre 16 regioni dell'effetto statistico (*phasing-out*) con 16,4 milioni di abitanti³⁸. Queste 100 regioni rappresentavano il 35,1% della popolazione dell'Unione europea a Ventisette, così formato: 31,7 per le regioni convergenza e 3,4 per le regioni *phasing-out* (si noti che, prima dell'allargamento del 2004, la popolazione dei Quindici interessata dall'Obiettivo 1 era di circa il 22,3%³⁹).

L'Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, a cui era destinato il 15,95% delle risorse (FESR; FSE), ha avuto una copertura geografica «residuale» rispetto all'Obiettivo “Convergenza”, ovvero ha riguardato le restanti 168 regioni dove vive il 64,9% della popolazione dell'Unione Europea a Ventisette, tra cui le 13 regioni *phasing-in* (dove vive il 3,9% della popolazione). Tale obiettivo non è stato più caratterizzato dalla «zonizzazione comunitaria», che nel precedente Obiettivo 2 aveva addirittura comportato una distinzione, all'interno dello stesso comune tra sezioni censuarie ammesse al sostegno dei Fondi Strutturali

³⁶ Vedi fig. 14 APPENDICE.

³⁷ Vedi fig. 9 APPENDICE.

³⁸ L'Obiettivo “Convergenza” era il diretto erede dell'Obiettivo 1. Ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. a) del reg. 1083/2006, esso è volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione. I 251.163 milioni di euro ad esso destinati sono così ripartiti: 177.084 per le regioni convergenza che hanno un PIL inferiore al 75% della media dell'Unione europea a Venticinque; 12.521 per le regioni dell'effetto statistico (*phasing-out*); 58.308 per il Fondo di Coesione (che coprirà tutti i nuovi Stati membri come anche la Grecia ed il Portogallo); 3.250 per il Fondo di Coesione destinato alla Spagna su base transitoria.

³⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Investing in Europe's Member States and regions, 2006: putting EU Cohesion Policy into practice 2007-2013*, 2006, www.europa.eu.int/comm/regional_policy

e sezioni censuarie non ammesse, ma da una concentrazione tematica sulla base di un duplice approccio. Da un lato, programmi di sviluppo intesi ad aiutare le regioni ad anticipare ed a promuovere il cambiamento economico attraverso l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente ed il miglioramento della loro accessibilità. Dall'altro, «posti di lavoro più numerosi e migliori» mediante iniziative di adattamento della forza lavoro e di investimento nelle risorse umane.

Infine, il terzo Obiettivo era incentrato sulla “Cooperazione territoriale europea” (FESR), con un bilancio pari al 2,52% del totale⁴⁰. Per inciso, tale percentuale ricorda molto quel 2,5% previsto nel periodo 2000-2006 per INTERREG, nel quadro delle Iniziative comunitarie, ora soppresse.

Anche gli altri principi «storici» dei Fondi Strutturali vennero ripresentati, ma con alcune novità. Si accentuava il carattere strategico della programmazione, nel contesto del più generale approccio strategico della coesione verso il sostegno della competitività ed il conseguimento degli obiettivi dell'agenda di Lisbona; si definiva il partenariato con una formulazione che, sebbene presentasse

many similarities to the present one, in particular, by allowing Member States to implement the partnership principle in accordance with national practice⁴¹

distingueva più nettamente il piano dei rapporti tra la Commissione e lo Stato membro e quello tra quest'ultimo ed i soggetti a esso interni, pubblici e privati, delineando uno schema bipartito⁴² tra macropartenariato/micropartenariato⁴³. Per quanto riguarda poi l'addizionalità, si sono avuti sviluppi in due direzioni. In primo luogo, la Commissione avrebbe verificato la sua applicazione solo nell'ambito dell'Obiettivo “Convergenza” (mentre l'applicazione nell'ambito degli Obiettivi “Competitività regionale e occupazione” e “Cooperazione territoriale europea” era rimessa interamente agli Stati membri). In secondo luogo, è stato

⁴⁰ Dei 7.750 milioni di € assegnati all'Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”, 5.576 milioni sono destinati alla cooperazione transfrontaliera; 1.582 milioni alla cooperazione transnazionale; e 392 milioni a quella interregionale.

⁴¹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Partnership in the 2000-2006 programming period: Analysis of implementation of partnership principle*, Discussion paper of DG REGIO, 2005, p. 12.

⁴² Vedi fig. 12 APPENDICE.

⁴³ Ciò è desumibile dalla stessa formulazione dell'art. 11 del reg. 1083/2006: «gli obiettivi dei Fondi sono perseguiti nel quadro di una stretta cooperazione, («partenariato»), tra la Commissione e ciascuno Stato membro. Ciascuno Stato membro organizza, se del caso e conformemente alle norme e alle prassi nazionali vigenti, un partenariato con autorità ed organismi quali: a) le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; c) ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne (...)». Nel reg. 1260/1999, invece, si parlava più genericamente di partenariato «tra la Commissione e lo Stato membro, nonché le autorità e gli organismi designati dallo Stato membro nel quadro delle proprie normative nazionali e delle prassi correnti».

introdotto un sistema di sanzioni finanziarie in caso di mancato rispetto dell'addizionalità da parte dello Stato membro. Nel testo finale del regolamento, ciò è stato però «controbilanciato» dalla previsione per la Commissione di un obbligo di pubblicità di risultati, metodi e fonti di informazioni impiegati per le verifiche ex-ante, intermedie e ex-post⁴⁴. Si tratta per gli Stati di «un'esigenza indispensabile» visto che si sono previste delle sanzioni finanziarie⁴⁵. In particolare, in base all'art. 99, par. 5 del reg. 1083/2006 quando uno Stato membro non rispetta il principio di addizionalità, la Commissione può, in relazione al grado di inadempimento di tale obbligo, procedere ad «una rettifica finanziaria sopprimendo la totalità o una parte del contributo a titolo dei Fondi Strutturali a favore di tale Stato membro». Nel regolamento n° 1828/2006, cui si rimanda per le norme di esecuzione, si specificano le modalità di calcolo della rettifica in parola. In sostanza, il tasso relativo alla rettifica finanziaria è ottenuto «sottraendo 3 punti percentuali alla differenza tra il livello concordato ed il livello raggiunto, espressa come percentuale del livello concordato, e dividendo il risultato per 10⁴⁶». Dunque, se per esempio, ex ante si è concordato 100 ed il livello raggiunto è 80, $100-80=20$ che espresso come percentuale rispetto al livello concordato fa 20; $20-3=17$, che occorre dividere per 10; quindi $17/10=1,7\%$. Tale tasso è applicato al contributo del Fondo Strutturale destinato allo Stato membro interessato nel quadro dell'Obiettivo “Convergenza” per l'intero periodo di programmazione. Tuttavia, si precisa che se la differenza tra il livello concordato ed il livello raggiunto, espressa come percentuale del livello concordato, è pari o inferiore al 3% non viene effettuata alcuna rettifica finanziaria⁴⁷. È questo il caso, di un livello concordato di 100 e di un livello raggiunto di 97. Ad ogni modo, la rettifica finanziaria in parola non può superare il 5% della dotazione del Fondo Strutturale destinata allo Stato membro interessato nel quadro dell'Obiettivo “Convergenza” per l'intero periodo di programmazione⁴⁸.

Ritornando ai principi citati dal regolamento generale, tra questi troviamo quelli della «complementarità, coerenza, coordinamento e conformità» e della «gestione concorrente».

⁴⁴ Cfr. art. 15 del reg. 1083/2006, dove si prevede che il livello di spese strutturali che uno Stato membro deve mantenere venga stabilito *ex ante* e che sia uno degli elementi interessati dalla decisione della Commissione relativa al Quadro di riferimento strategico nazionale. Di norma, tale livello, è pari almeno all'importo delle spese medie annue, in termini reali, sostenute nel corso del periodo di programmazione precedente. La verifica intermedia è prevista entro il 31 dicembre 2011; quella ex post entro il 31 dicembre 2016. Nel quadro della verifica intermedia, la Commissione, in consultazione con lo Stato membro, può decidere di modificare il livello deciso *ex ante*, qualora la situazione economica dello Stato membro interessato sia cambiata in misura significativa. Tale revisione è oggetto di una decisione comunitaria (cfr. art. 15, par. 4, reg. 1083/2006).

⁴⁵ MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, (DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE), *Rapporto annuale 2006*, cit., p. 249.

⁴⁶ Art. 38, par. 2 del reg. 1828/2006.

⁴⁷ *Ibidem*, par. 3.

⁴⁸ *Ibidem*, par. 4.

Quanto al primo, è in questo contesto che è stata collocata la regola dell'*earmarking*⁴⁹ contenente i dettagli dell'accordo del Consiglio Europeo di dicembre 2005. Intanto, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, del reg. 1083/2006, si definiva il principio della coerenza con le altre politiche ed azioni comunitarie, prima contenuto all'articolo 2, paragrafo 5, del reg. 1260/1999, anche se gli veniva data una portata più generale (si parlava di «attività, politiche e priorità della Comunità» e non si riportava nessun elenco di politiche rispetto alle quali fosse in particolare da assicurare tale coerenza). Inoltre, si prevedeva espressamente che l'indicazione della coerenza trovasse posto in tutti i documenti strategici e di programmazione. Nello stesso articolo 9, al paragrafo 5, è stato inserito anche il principio per cui le operazioni finanziate dai Fondi Strutturali debbano essere conformi alle disposizioni del Trattato e del diritto derivato, norma che nel precedente regolamento 1260/1999 era contenuta all'art. 12 intitolato alla «compatibilità⁵⁰». Ma come si diceva, è in questo contesto che si colloca la regola dell'*earmarking*⁵¹. Anzitutto, si è sostenuto che l'intervento cofinanziato dai Fondi dovesse essere «finalizzato agli obiettivi prioritari dell'Unione Europea di promuovere la competitività e creare posti di lavoro, compreso il raggiungimento degli obiettivi degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008) come stabiliti dalla decisione del Consiglio 2005/600/CE , codificando quindi quella visione che vedeva coesione e competitività come «due facce della stessa medaglia» e che di fatto poneva i Fondi Strutturali come strumenti della rinnovata agenda di Lisbona «in modo da far sì che l'agenda venisse maggiormente fatta propria a livello regionale e locale⁵²» . A tal fine – secondo l'articolo in esame – la Commissione e gli Stati membri dovevano provvedere, in base alle rispettive competenze, a stabilire per i suddetti obiettivi prioritari (cioè per la promozione della competitività e la creazione di posti di lavoro) «il 60% della spesa destinata all'Obiettivo “Convergenza” e il 75% della spesa destinata all'Obiettivo “Competitività regionale e occupazione” per tutti gli Stati membri dell'Unione Europea nella sua composizione prima del 1 maggio⁵³». Tali traguardi si applicavano come media nell'arco dell'intero periodo di programmazione. Le categorie di spesa che corrispondevano agli obiettivi erano elencate nell'allegato IV del reg. 1083/2006. Tale elenco poteva comunque essere integrato per tenere conto delle specifiche situazioni nazionali.

⁴⁹ Vedi fig. 14 APPENDICE.

⁵⁰ Vedi fig. 13 APPENDICE.

⁵¹ Tale regola, infatti, è stata inserita al paragrafo 3 dell'articolo 9 del reg. 1083/2006.

⁵² COMMISSIONE EUROPEA, *Regioni e città per la crescita e l'occupazione: una rassegna dei regolamenti 2007-2013 per la politica di coesione e la politica regionale*, nota sintetica, luglio 2006, www.ec.europa.eu/regional_policy/index_it.htm, p. 1.

⁵³ Cfr. art. 9, paragrafo 3, regolamento 1083/2006.

Sulla regola dell'*earmarking*, che assurgeva a vero e proprio principio dei Fondi Strutturali occorre fare alcune considerazioni. Primo, tale vincolo è valso per i Quindici, ma non è stato applicato ai nuovi Stati membri⁵⁴. Secondo, in caso di mancato rispetto, non si sono previste sanzioni, e ciò a differenza, come si è visto, dell'addizionalità ed anche del disimpegno automatico. A tale riguardo:

it has noted that strong emphasis is being placed on meeting earmarking targets, but that there are no associated sanctions. This raises questions about enforceability of the concept and the preparedness of national programme managers to manage the strategy actively (per esempio, to take money away from interventions that are absorbing funds quickly but are not eligible for Lisbon⁵⁵).

Pertanto si può notare oggi come gli Stati membri prestino più attenzione al rispetto della regola del disimpegno automatico che a quella dell'*earmarking*, cioè tendano maggiormente a scegliere interventi collaudati e sicuri, in grado di assorbire le risorse nei tempi previsti che ad orientare i propri interventi in base alla regola dell'*earmarking*.

Tra i principi dei Fondi Strutturali, il rinnovato regolamento generale faceva riferimento anche alla «gestione concorrente⁵⁶» tra Commissione e Stati membri (art. 14 del reg. 1083/2006). Come è stato notato, non si trattava d'altro che di una riproposizione di quanto stabilito dall'espressamente richiamato articolo 53 del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità Europee, nel quale, appunto, si parlava di «gestione concorrente» a proposito dei Fondi Strutturali e del FEAOG/Garanzia⁵⁷. Tuttavia il reg. 1083/2006 integrava le disposizioni del regolamento finanziario specificandole ai Fondi Strutturali, evidenziando i poteri di cui disponeva la Commissione in quanto responsabile dell'esecuzione del bilancio a norma dell'art. 274, che doveva avvenire in base al principio della sana gestione finanziaria, e cioè poteri di controllo circa l'esistenza ed il corretto funzionamento di sistemi nazionali di gestione, poteri cautelari e di rettifica finanziaria nel caso di carenze nei sistemi stessi; poteri in merito alla verifica dei rimborsi degli anticipi e all'esecuzione della regola del disimpegno automatico⁵⁸.

⁵⁴ Ciò non toglie tuttavia che i nuovi Stati membri possano comunque decidere di applicarlo «di propria iniziativa»; cfr. art.9, par. 3, comma 3, reg. 1083/2006.

⁵⁵ EUROPEAN POLICIES RESEARCH CENTRE, *Strategic Planning for Structural Funds in 2007-2013: A Review of Strategies and Programmes*, in IQ-Net Review Paper, 18(2), Glasgow, University of Strathclyde, 2006, p. 10.

⁵⁶ Vedi fig. 13 APPENDICE.

⁵⁷ Si trattava del regolamento n° 1605 del 25 giugno 2002, in GUCE L 248 del 16 settembre 2002, pp. 1 e ss., che ha sostituito il precedente regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 più volte modificato. In base a tale regolamento, nei settori detti «a gestione concorrente», «le funzioni di esecuzione del bilancio sono delegate agli Stati membri»; sul punto vedi F. GILIOLI, *La riforma dei Fondi strutturali: illustrazione preliminare delle proposte di regolamento per la fase di programmazione 2007-2013* in *Il diritto dell'economia*, 3-4/2004.

⁵⁸ Cfr. art. 14, par. 2, lett. a, b, c, del reg. 1083/2006.

Del tutto nuovo nel contesto dei Fondi Strutturali, anche se già noto al diritto comunitario, era invece il principio di proporzionalità. Si trattava probabilmente dell'innovazione più importante in tema di principi⁵⁹ che faceva il suo ingresso attraverso l'articolo 13 del reg. 1083/2006. In base a tale articolo, le risorse finanziarie e amministrative utilizzate dalla Commissione e dagli Stati membri dovevano essere modulate a seconda dell'importo complessivo della spesa destinata ad un PO. Tale principio aveva dei risvolti soprattutto per quanto riguardava i controlli, ma si applicava anche per la scelta degli indicatori dei PO, in materia di valutazione ed ai rapporti annuali e finali di esecuzione di cui all'art. 67 del reg. 1083/2006.

Infine, come si è detto all'inizio del paragrafo, autonoma collocazione veniva data alla parità tra uomini e donne e allo sviluppo sostenibile. Si trattava di principi «politici», su cui si soffermavano quasi tutte le relazioni sulla riforma dei Fondi Strutturali del Parlamento Europeo. Così, la Commissione e gli Stati membri dovevano assicurarsi che, nei vari stadi di esecuzione dei Fondi, fossero state promosse la parità tra uomini e donne e la prospettiva dell'integrazione tra i sessi (art. 16, par. 1, reg. 1083/2006); essi erano tenuti, inoltre, ad adottare tutte le misure necessarie per prevenire la discriminazione *tout court*, fosse essa fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, sulla religione o le convinzioni personali, sulla disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, durante tutte le fasi di attuazione dei Fondi, ed in particolare nell'accesso agli stessi, (par. 2); dovevano infine far sì che gli obiettivi dei Fondi Strutturali fossero perseguiti nel quadro dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte della Comunità, dell'obiettivo di tutelare e migliorare l'ambiente e richiamando espressamente l'articolo 6 del Trattato⁶⁰.

Anche la nuova struttura della programmazione⁶¹ andava vista nell'ottica di un più stretto legame tra i Fondi Strutturali e la strategia di Lisbona. La programmazione era impostata in base agli Orientamenti Strategici Comunitari (*«community strategic guidelines on cohesion»* in inglese), approvati dal Consiglio all'unanimità, su proposta della Commissione, previo parere conforme del Parlamento Europeo⁶². Lo scopo era chiaro: mettere i Fondi Strutturali al servizio delle priorità comunitarie, in particolare con le *Broad Economic Policy*

⁵⁹ F. GILIOI, La riforma dei Fondi strutturali: illustrazione preliminare delle proposte di regolamento per la fase di programmazione 2007-2013, *Il diritto dell'economia*, 3-4/2004.

⁶⁰ Cfr. art. 17 del reg. 1083/2006.

⁶¹ Vedi fig. 11 APPENDICE.

⁶² Cfr. art. 25 del reg. 1083/2006. Nel periodo 2000-2006, invece, era la Commissione ad adottare, per ogni Obiettivo, degli orientamenti generali indicativi. Gli Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, sono stati adottati con la Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 (2006/702/CE), in GUCE L 291 del 21 ottobre 2006, pp. 11 e ss. Questi sottolineano l'importanza degli interventi volti ad aumentare l'attrattività delle regioni per gli investimenti e l'occupazione; promuovere la conoscenza e l'innovazione; generare maggiore e migliore occupazione; valorizzare la dimensione territoriale.

Guidelines (cioè gli Orientamenti generali di politica economica) e la strategia europea per l'occupazione, nonché, come sottolineò la Commissaria per la Politica Regionale, Danuta Hübner, «per avvicinare la politica di coesione all'agenda di Lisbona a sostegno della crescita e dell'occupazione». Gli Orientamenti strategici comunitari per la coesione rappresentavano, per riprendere le parole della Hübner, «l'anello mancante tra i regolamenti giuridici e i programmi regionali sul campo». La dimensione strategica non si limitava, tuttavia, al solo livello comunitario, in quanto era previsto che ogni Stato membro, predisponesse a sua volta un Quadro di Riferimento Strategico Nazionale («*national strategic reference framework*»). Tale documento era uno solo per Stato, ed era teso a garantire la coerenza dell'intervento dei Fondi Strutturali con gli Orientamenti strategici comunitari, secondo una precisa strategia di sviluppo che si ricollegava, da un lato, alle priorità della Comunità, e dall'altro, ai Programmi nazionali di riforma stilati nell'ambito della strategia di Lisbona⁶³ (art. 27, par. 1, reg. 1083/2006). Il Quadro di riferimento strategico nazionale conteneva diversi elementi⁶⁴, che dovevano essere negoziati con la Commissione, anche se, formalmente, solo tre di questi erano oggetto di una decisione della Commissione. Questi tre elementi erano: 1) l'elenco dei programmi operativi (PO); 2) la dotazione annuale indicativa di ciascun Fondo Strutturale per programma; 3) solo per l'Obiettivo "Convergenza", il livello di spesa che garantiva il rispetto del principio di addizionalità e l'azione prevista per rafforzare l'efficienza amministrativa (art. 28, par. 3, lett. a, b, c, del reg. 1083/2006).

L'ultimo passaggio della programmazione consisteva nella via obbligata del PO, non preceduto ma nemmeno seguito da altri documenti⁶⁵ (non più, infatti, né la procedura del QCS/PO, né quella del DOCUP, e neanche il complemento di programmazione). Un PO, di norma, doveva riguardare un solo Obiettivo, ma si includeva la possibilità che Commissione e Stato membro potessero concordare diversamente (art. 32, par. 1, reg. 1083/2006). Una volta presentato dallo Stato membro, la Commissione avrebbe dovuto adottare il PO «nel più breve

⁶³ Si noti la differenza rispetto al periodo 2000-2006: se prima gli Stati membri presentavano un piano alla Commissione per ogni successivo QCS o DOCUP, qui il Quadro di riferimento strategico nazionale è uno solo per Stato, il che ne aumenta inevitabilmente l'aspetto strategico; cfr. F. GILIOLI, *La riforma dei Fondi strutturali: illustrazione preliminare delle proposte di regolamento per la fase di programmazione 2007-2013*, [prec.cit]

⁶⁴ Tra cui: un'analisi delle disparità, dei ritardi e delle potenzialità di sviluppo; la strategia scelta, che poteva includere le azioni relative allo sviluppo urbano sostenibile, alla diversificazione delle economie rurali e alle zone dipendenti dalla pesca; l'elenco dei PO; una descrizione del modo in cui i Fondi Strutturali contribuivano alla strategia di Lisbona; la dotazione annuale indicativa di ciascun fondo; i meccanismi volti ad assicurare il coordinamento tra gli stessi PO e tra questi ed il FEASR, il FEP, e gli interventi della BEI e degli altri strumenti finanziari esistenti. Riguardo alle regioni "Convergenza", conteneva anche: l'azione prevista per rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro; l'importo della dotazione annuale complessiva prevista nell'ambito del FEASR e del FEP; le informazioni per la verifica *ex ante* dell'addizionalità (cfr. art. 27, reg. 1083/2006).

⁶⁵ Cfr. F. GILIOLI, *La riforma dei Fondi strutturali: illustrazione preliminare delle proposte di regolamento per la fase di programmazione 2007-2013*, [prec.citato]

tempo possibile, e comunque non oltre quattro mesi dalla sua presentazione», ma poteva anche (nei due mesi dal suo ricevimento) invitare lo Stato a fornire ogni informazione supplementare necessaria o anche chiedere allo Stato di rivedere il PO proposto, qualora ritenesse che il PO non contribuiva alla realizzazione delle finalità del Quadro di riferimento strategico nazionale e degli Orientamenti strategici comunitari per la coesione (art. 32, par. 4 del reg. 1083/2006). Il PO dunque continuava a configurarsi come decisione comunitaria, pertanto qualsiasi modifica avrebbe richiesto un'altra decisione della Commissione. La revisione del PO poteva avvenire su iniziativa dello Stato membro o della Commissione, di concerto con lo Stato membro interessato, nei casi previsti dal regolamento generale⁶⁶.

In merito ai contenuti del PO⁶⁷, la novità più importante introdotta dalla nuova programmazione era certamente quella per cui l'unità minima di programmazione fosse limitata all'asse prioritario⁶⁸. Di conseguenza, i PO non avrebbero più contenuto la descrizione sintetica delle misure da adottare, le quali non sarebbero state più rilevanti dal punto di vista comunitario.

Infine, nell'ambito di un PO venivano confermate le già note figure del grande progetto e della sovvenzione globale. Quanto al primo, il FESR ed il Fondo di Coesione avrebbero

⁶⁶ E cioè a seguito di cambiamenti socioeconomici significativi; allo scopo di tener conto in misura maggiore o differente di mutamenti di rilievo nelle priorità comunitarie, nazionali o regionali; alla luce della valutazione connesse alla sorveglianza dei PO; a seguito di difficoltà in fase di attuazione; e per l'assegnazione delle riserve, se previste; cfr. art. 33 del reg. 1083/2006. La decisione della Commissione di modifica del PO doveva essere adottata «nel più breve termine possibile, e comunque non oltre tre mesi dalla sua presentazione ufficiale da parte dello Stato membro».

⁶⁷ I contenuti del PO erano previsti all'articolo 37 del reg. 1083/2006; tuttavia per quanto riguarda i PO per l'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" erano previste norme specifiche nel reg. 1080/2006 relativo al FESR. Nell'ambito degli Obiettivi "convergenza" e "Competitività regionale e occupazione" un PO avrebbe dovuto contenere: l'analisi della situazione (punti di forza e di debolezza) e la strategia prescelta; una giustificazione delle priorità adottate tenuto conto degli Orientamenti strategici comunitari per la coesione, del Quadro di riferimento strategico nazionale e della valutazione *ex ante*; informazioni relative alle priorità e ai loro obiettivi specifici (quantificati con l'aiuto di un numero ristretto di indicatori di realizzazione e di risultato); una ripartizione indicativa del contributo dei Fondi per temi prioritari/forme di finanziamento/territorio/attività economica/ubicazione, secondo le modalità stabilite dal reg. di esecuzione 1828/2006; un piano finanziario; le informazioni sulla complementarità con le azioni del FEASR e del FEP; il quadro delle responsabilità e delle procedure attuative. Ogni PO dell'Obiettivo "competitività regionale e occupazione" doveva poi includere una giustificazione relativa alla concentrazione tematica, geografica e finanziaria. Inoltre, nell'ambito degli Obiettivi "convergenza" e "competitività regionale e occupazione", i PO finanziati dal FESR dovevano contenere altri elementi (informazioni sull'approccio allo sviluppo urbano sostenibile; assi prioritari specifici per le misure finanziate nell'ambito della dotazione supplementare di cui al paragrafo 20 dell'allegato II nei PO per le regioni ultraperiferiche). I PO finanziati da una o più delle dotazioni di cui all'allegato II contenevano inoltre informazioni sulle procedure previste per assegnare le dotazioni specifiche e garantire la sorveglianza. Su iniziativa dello Stato membro i PO finanziati dal FESR potevano inoltre contenere l'elenco delle città selezionate per affrontare le questioni urbane e le procedure di subdelega alle autorità cittadine, eventualmente tramite una sovvenzione globale; e le azioni di cooperazione interregionale con almeno una autorità regionale o locale di un altro Stato membro in ciascun PO. Sempre su iniziativa dello Stato membro, i PO finanziati dal FSE potevano contenere inoltre un approccio orizzontale o un asse prioritario specifico per azioni interregionali e transnazionali che coinvolgevano gli enti nazionali, regionali o locali di almeno un altro Stato membro.

⁶⁸ Come noto, l'asse prioritario era il settore d'intervento su cui si intendeva operare. Nel periodo 2000-2006, invece, l'unità minima di programmazione con un rilevanza comunitaria corrispondeva alla misura cioè alla singola attività che si faceva per attuare l'asse.

potuto finanziare spese connesse ad «un'operazione comprendente una serie di lavori, attività o servizi intesi a realizzare un'azione indivisibile di una precisa natura tecnica o economica, con obiettivi chiaramente identificati», il cui costo totale superasse i 50 milioni di euro (ma nel settore dell'ambiente bastava che superasse i 25 milioni). La sovvenzione globale sarebbe stata gestita ed attuata da uno o più intermediari autorizzati, ivi compresi enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative, purché essi offrissero garanzie di solvibilità e competenza in materia di gestione amministrativa e finanziaria, e sarebbe stata sempre realizzata attraverso un accordo tra lo Stato membro o l'autorità di gestione e l'intermediario stesso (art. 42, reg. 1083/2006). Risultava infine potenziato il lato dell'assistenza tecnica, visto che in tale contesto avrebbero potuto essere varati anche progetti ad iniziativa degli Stati membri, nel limite del 4% delle risorse per gli Obiettivi “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione” e del 6% per l'Obiettivo “Cooperazione territoriale europea” (art. 46, reg. 1083/2006).

Sempre nel contesto della programmazione, la riforma 2007-2013 prevedeva una novità: i cosiddetti rapporti di *follow-up* strategico (o di «seguito strategico»). Gli artt. 29-30 del reg. 1083/2006 prevedevano infatti che l'azione dei Fondi Strutturali fosse monitorata e condivisa tra gli Stati membri attraverso un processo di *follow-up*, che s'intrecciasse con il *follow-up* previsto nell'ambito della strategia di Lisbona⁶⁹. Così, nei rapporti stilati nell'ambito della strategia di Lisbona vi sarebbe dovuta essere una sezione sintetica sul contributo dei Fondi Strutturali all'attuazione dei programmi nazionali di riforma. Inoltre, prima della fine del 2009 e del 2012, gli Stati membri avrebbero dovuto redigere un rapporto strategico sul contributo dei PO alla realizzazione degli obiettivi della politica di coesione, contenente anche informazioni sul contributo dei Fondi Strutturali all'attuazione delle priorità degli Orientamenti strategici comunitari, così come declinate nel Quadro di riferimento strategico nazionale per la coesione ed alla realizzazione delle priorità di Lisbona, cui sarebbe seguito quest'anno e nel 2013 (entro il 1° aprile) un rapporto strategico della Commissione di sintesi dei rapporti degli Stati membri. Questo rapporto della Commissione sarebbe quindi stato esaminato dal Consiglio e anche trasmesso al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale ed al Comitato delle Regioni, i quali avrebbero dovuto discutere pubblicamente il documento (art. 30, par. 3, del reg. 1083/2006).

⁶⁹ Vedi fig. 16 APPENDICE.

2.4 L'allargamento e le difficoltà di un'Europa a 27: tra *doppio binario* e *riserva di performance*.

La riforma 2007-2013 è poi strettamente collegata con l'allargamento dell'integrazione comunitaria, che dal 1° gennaio 2007 coinvolge ventisette stati con l'ingresso di Bulgaria e Romania, allargamento che ha implicato l'introduzione di un insieme particolare di regole valide per i nuovi Stati membri. Già nelle discussioni pre-negoziato si era discusso dell'opportunità di adottare due valori di soglia per l'ammissibilità all'Obiettivo "Convergenza", uno per i Quindici e l'altro per i paesi candidati, poi però la cosa non si concretizzò: nelle proposte della Commissione si optò per un'unica soglia del 75% ed il riconoscimento dell'effetto statistico per le regioni dei Quindici interessate.

In seguito, durante il negoziato, a fronte delle spinte a contenere il bilancio e alla scarsità delle risorse, si mise sul tavolo la possibilità di introdurre regole, questa volta, a vantaggio dei nuovi Stati membri. Il «doppio binario⁷⁰» si realizzava quindi mettendo come discriminine o la data di adesione («il 1° maggio 2004 o successivamente») o il livello di PIL («inferiore all'85% della media Ue a Venticinque» nel periodo 2001-2003»). Così, nel caso dell'*earmarking*, si vincolavano i Quindici, ma non gli Stati «che avevano aderito il 1° maggio 2004 o successivamente» (art. 9, par. 3 del reg. 1083/2006) anche a proposito del cofinanziamento (cioè per l'anticipo che viene dato una volta approvato il PO) si distingueva tra «gli Stati membri che avevano aderito all'Unione europea prima del 1° maggio 2004» e quelli invece che «avevano aderito il 1° maggio 2004 o successivamente» (art. 82, reg. 1083/2006), stabilendo regole più favorevoli per i nuovi Stati membri.

Ma c'è di più. L'ammissibilità delle spese per l'edilizia abitativa, di cui all'articolo 7, par. 2, del reg. 1080/2006 nel quadro del FESR, era valida solo per gli Stati membri che avessero «aderito all'Unione Europea il 1° maggio o successivamente». In questo contesto erano ammissibili le spese per l'edilizia abitativa, programmate nell'ambito di un'operazione di sviluppo urbano integrato o di un asse prioritario per zone colpite o minacciate dal deterioramento fisico e dall'esclusione sociale, nella misura massima del 3% della dotazione del FESR destinata ai PO ovvero del 2% della dotazione totale del FESR. Divenivano così ammissibili le spese per l'edilizia plurifamiliare, intendendosi per tali, le spese per la ristrutturazione delle parti comuni degli edifici residenziali multifamiliari.

⁷⁰ Vedi fig. 14 APPENDICE.

L'altro criterio con cui si sono state stabilite regole più favorevoli per i nuovi Stati membri è quello che fa riferimento al PIL inferiore all'85% della media dell'Unione europea a venticinque nel periodo 2001-2003, criterio che peraltro ricomprendeva nel gruppo anche la Grecia ed il Portogallo. Era questo il caso dei massimali dei tassi di cofinanziamento [che venivano applicati a livello di PO ed in riferimento o alla spesa totale, compresa quella privata, o a quella pubblica ammissibile⁷¹], ed anche della regola del disimpegno automatico⁷². In questo caso, l'articolo 93 del reg. 1083/2006 prevedeva che il termine del disimpegno venisse fissato al 31 dicembre del terzo anno successivo all'anno dell'impegno di bilancio annuale effettuato tra il 2007-2010, stabilendo quindi una regola "n+3", diversa e più favorevole da quella "n+2" prevista per il resto degli Stati membri. Tale regola "n+3" si applicava anche nei PO dell'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea", sempre che uno dei partecipanti fosse uno Stato membro con PIL inferiore all'85% della media dell'Unione Europea a venticinque.

Per completare il quadro della riforma 2007-2013 è necessario soffermarsi sul terzo Obiettivo: l'Obiettivo della "Cooperazione territoriale europea"⁷³, al quale sono stati assegnati 7.750 milioni di €, dei quali 5.576 milioni per l'elemento transfrontaliero; 1.582 milioni per l'elemento transnazionale e 392 milioni per la cooperazione interregionale e per la costituzione di reti e lo scambio di esperienze. Le regioni ammissibili al finanziamento nell'ambito della cooperazione transfrontaliera erano quelle NUTS III situate lungo i confini terrestri interni e talune frontiere terrestri esterne, nonché le regioni NUTS III con confini marittimi separate da un massimo di 150 Km. Si noti che l'ammontare da trasferire dal FESR ai due strumenti di cooperazione esterna e cioè allo Strumento di prossimità e partenariato (ENPI) ed allo Strumento di preadesione (IPA) per gli interventi nelle frontiere esterne, era definito dagli Stati membri interessati e non dalla Commissione come originariamente previsto⁷⁴.

La cooperazione transnazionale si basava invece sulle 13 zone di cooperazione stabilite dalla Commissione⁷⁵, in cui erano ricomprese tutte le regioni europee. La cooperazione interregionale si basava infine su reti di cooperazione e lo scambio di esperienze e riguardava tutto il territorio europeo.

⁷¹ Come precedentemente richiamato, la Commissione aveva invece proposto di prendere in considerazione la sola spesa pubblica, ma ciò aveva sollevato diverse critiche per gli svantaggi che si sarebbero avuti sotto il profilo dell'ingegneria finanziaria.

⁷² In pratica, la regola del disimpegno automatico implicava che la parte di un'annualità non rendicontata entro un dato anno successivo a quello di riferimento venisse perduta.

⁷³ Vedi fig. 8 APPENDICE.

⁷⁴ Cfr. art. 21, par. 2, del reg. 1083/2006. In sostanza, gli Stati membri non toccati dai confini esterni (Regno Unito, Olanda, Germania, Austria) non avrebbero partecipato al finanziamento di questi interventi.

⁷⁵ Ovvero: Northern Periphery; Baltic Sea; North West Europe; North Sea; Atlantic Coast; South West Europe; Alpine Space; East-Central Europe; Mediterranean; South East Europe; Açores-Madeira-Canarias; Indian Ocean Area; Caribbean Area.

Questo Obiettivo differisce da tutti gli altri precedentemente citati per un aspetto: molte delle disposizioni ad esso applicabili non fanno capo al regolamento generale 1083/2006, bensì al regolamento 1080/2006 sul FESR, i cui articoli da 12 a 21 contengono specifiche disposizioni per l'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" in tema di programmazione, gestione, controlli⁷⁶. Tale collocazione si spiega forse col fatto che si tratta dell'unico dei tre Obiettivi finanziato dal solo FESR. Tuttavia logica e coerenza avrebbero voluto che queste disposizioni fossero inserite nel regolamento generale, magari dedicandovi un titolo apposito per adattarle alle peculiarità dell'Obiettivo in questione⁷⁷.

Inoltre, l'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" fungeva da presupposto per l'istituzione di una nuova figura giuridica chiamata "Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale"⁷⁸ (GECT), che è stata introdotta con un regolamento *ad hoc*, il 1082/2006, facente parte del pacchetto legislativo sui Fondi Strutturali. Si trattava di un soggetto dotato di personalità giuridica che poteva essere costituito da amministrazioni nazionali, autorità regionali, autorità locali e/o da organismi di diritto pubblico, situati nel territorio di almeno due Stati membri, al fine di agevolare e promuovere la cooperazione territoriale. Tuttavia, questa nuova figura giuridica era stata decisamente ridimensionata rispetto alle proposte iniziali della Commissione, in quanto, durante il negoziato nel Consiglio, erano sorte una serie di problematiche. Alla fine, nel testo finale del reg. 1082/2006 relativo al GECT si ritrovavano tutta una serie di «paletti» che in pratica ne riducevano la portata, il che avrebbe potuto limitare il ricorso pratico al GECT, considerando anche che già esistevano forme di associazioni interregionali. Infatti, in base al reg. 1082/2006 ciascun «membro potenziale» aveva l'obbligo di notificare al proprio Stato membro l'intenzione di partecipare al GECT, inviando copia della convenzione e dello statuto del GECT; a seguito di tale notifica, lo Stato membro poteva anche non approvare la partecipazione del «membro potenziale» al GECT, adducendo ragioni di non conformità al regolamento GECT o alla propria legislazione nazionale, anche per quanto concernesse i poteri ed i doveri del membro potenziale, o motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico⁷⁹; in base poi all'art. 7 del reg. 1082/2006, il GECT doveva agire «nell'ambito dei compiti affidatigli, che si limitavano all'agevolazione e alla promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica

⁷⁶ Se ad esempio le disposizioni sul contenuto dei PO sono quasi identiche a quelle del regolamento generale, altre disposizioni sono del tutto diverse. Per esempio, all'art. 14, par. 1, del reg. 1080/2006 si prevede che sia l'Autorità di certificazione a ricevere i pagamenti dalla Commissione, compito che invece il regolamento generale attribuisce normalmente ad un'autorità diversa.

⁷⁷ F. GILIOLI, La riforma dei Fondi strutturali: illustrazione preliminare delle proposte di regolamento per la fase di programmazione 2007-2013 [prec.citato].

⁷⁸ Vedi fig. 8 APPENDICE.

⁷⁹ Cfr. art. 4, par. 3, del reg. 1082/2006.

e sociale ed erano determinati dai suoi membri partendo dal presupposto che tutti i compiti dovessero rientrare nella competenza di ciascun membro a norma della sua legislazione nazionale»⁸⁰; gli Stati membri potevano inoltre limitare i compiti che i GECT svolgevano senza un contributo finanziario della Comunità, anche se, tali compiti dovevano almeno ricomprendere le attività di cooperazione previste nel campo di intervento del FESR⁸¹. Inoltre, rispetto alla proposta della Commissione, si tendeva anche a regolare la responsabilità dei membri, affidando questa materia non già alle convenzioni con cui si costituiva il GECT, ma al regolamento stesso o alle legislazioni nazionali. Si noti poi che il reg. 1082/2006 trattava il GECT come «un'entità» dello Stato membro in cui aveva la sede sociale. La costituzione del GECT era dunque facoltativa; una volta costituito, uno statuto ne avrebbe definito l'organizzazione, ma esso avrebbe dovuto avere almeno un'assemblea costituita dai rappresentanti dei suoi membri ed un direttore, che lo rappresentasse ed agisse per conto di questo⁸².

Tra le modifiche apportate alle proposte della Commissione, infine, merita un cenno la questione dei meccanismi di riserva. Come si ricorderà, anche in occasione della riforma 2000-2006 il punto più controverso fu la riserva *performance*, che alla fine venne stravolta sia nella collocazione (da riserva comunitaria a riserva da attribuire a livello nazionale) che nella misura (ridotta dal 10% al 4%). Anche in occasione della riforma 2007-2013, i meccanismi di riserva così come proposti dalla Commissione sono stati al centro di critiche, anche da parte di istituzioni comunitarie. Nelle proposte della Commissione si prevedevano due meccanismi di riserva: il primo chiamato «riserva comunitaria di qualità ed efficacia» ed il secondo «riserva nazionale per imprevisti». Il primo corrispondeva in pratica alla riserva di *performance* 2000-2006, anche se venivano mutati impostazioni e criteri. Ad ogni modo, si trattava di una riserva comunitaria costituita dal 3% delle risorse del FESR e del FSE che avrebbe premiato, nell'ambito dell'Obiettivo “Convergenza”, l'incremento del PIL pro capite e del tasso di occupazione, in base ai dati 2004-2010; e, nell'ambito dell'Obiettivo “competitività regionale e occupazione”, l'assegnazione di almeno il 50% degli stanziamenti del FESR a misure di innovazione nel periodo 2007-2010, nonché l'incremento del tasso di occupazione rispetto a dati relativi al periodo 2004-2010. Si trattava di una riserva comunitaria e quindi, come nell'originaria proposta della riforma 2000-2006, non soggetta ad una preliminare ripartizione per Stato membro, che dava una notevole importanza agli incrementi dei tassi di occupazione, così come a quelli del PIL pro capite, premiando dunque gli Stati membri non tanto per il

⁸⁰ Cfr. Art. 7, par. 2, del reg. 1082/2006.

⁸¹ Art. 7, par. 3, del reg. 1082/2006.

⁸² Art. 10, par. 1 del reg. 1082/2006.

lavoro svolto con i Fondi Strutturali, ma più in generale per il loro andamento economico. Se le proposte della Commissione fossero andate in porto, la riserva sarebbe stata assegnata dal Consiglio nel 2011, conformemente alla procedura prevista all'articolo 161 del Trattato (quindi su proposta della Commissione, previo parere conforme del Parlamento Europeo) e sarebbe stata poi distribuita dagli Stati membri tra i PO tenendo conto dei criteri sopra menzionati. Tale proposta ha ricevuto diverse critiche, tra cui quelle della Corte dei Conti Europea. La Corte si soffermava proprio sui criteri adottati, sostenendo, in modo del tutto condivisibile, che «la mobilitazione di questa riserva sarebbe avvenuta essenzialmente con riferimento a criteri il cui legame diretto con le azioni oggetto dell'intervento comunitario sarebbe stato molto difficile da stabilire»⁸³. È del tutto evidente infatti come «l'evoluzione del PIL e del tasso di occupazione dipendesse da fattori ben più complessi dei soli PO, il cui impatto finanziario era generalmente limitato rispetto al complesso degli interventi pubblici». Inoltre, per la Corte era riduttivo tenere conto della sola evoluzione verso l'alto degli indicatori, in quanto il contributo delle azioni strutturali avrebbe potuto effettivamente concorrere a limitare un'eventuale diminuzione»⁸⁴.

Tale riserva ha subito comunque notevoli modifiche. In primo luogo, come era già successo nella riforma 2000-2006, essa è stata trasformata da riserva comunitaria (che avrebbe cioè messo in competizione tra loro i programmi di tutti gli Stati membri) a riserva nazionale. In secondo luogo, pur mantenendo la misura del 3% della dotazione complessiva di ogni Obiettivo (“Convergenza”/”Competitività regionale e occupazione”) essa non è più obbligatoria, ma facoltativa. In terzo luogo, qualora fosse istituita, essa sarebbe assegnata secondo criteri stabiliti autonomamente dagli Stati membri⁸⁵.

Oltre a questa riserva, le proposte della Commissione prospettavano una seconda riserva del tutto nuova, la cosiddetta «riserva nazionale per imprevisti»⁸⁶. Tale riserva, ribattezzata da alcuni «riserva cinese», è stata più o meno mantenuta nel reg. 1083/2006, ma anche questa è stata trasformata in riserva facoltativa. Pertanto, uno Stato membro avrebbe potuto riservare, «di propria iniziativa», una quota dell'importo del contributo annuale dei Fondi Strutturali pari all'1% per l'Obiettivo “Convergenza” e al 3% per l'Obiettivo “Competitività regionale e

⁸³ CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Parere sulla proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul FESR, sul FSE e sul Fondo di coesione*, parere n° 2/2005.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Cfr. art. 50, par. 2-3, reg. 1083/2006. Qualora istituita, gli Stati membri avrebbero valutato, per ciascuno degli Obiettivi e non oltre il 30 giugno 2011, l'efficacia e l'efficienza dei suoi PO. La riserva sarebbe stata poi assegnata dalla Commissione, sulla base delle proposte di ciascuno Stato membro interessato, entro il 31 dicembre 2011.

⁸⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul FESR, sul FSE e sul Fondo di coesione*, cit., art. 49, p. 51.

occupazione”, per far fronte «a crisi impreviste, locali o settoriali, legate alla ristrutturazione economica e sociale o alle conseguenze dell’apertura degli scambi⁸⁷».

2.5 La riforma 2007-2013 e la vexata quaestio della semplificazione.

La Commissione da anni non perde occasione per ribadire che «la politica di coesione e quella regionale funzionano in modo semplificato e più efficiente perché, ad esempio, il numero di strumenti è stato ridotto da sei a tre e perché il nuovo principio di proporzionalità richiede una minore burocrazia applicando regole di ammissibilità nazionali invece che regole comunitarie⁸⁸». Tuttavia, ciò è vero solamente in parte. Premesso che solo l’unificazione dei Fondi Strutturali avrebbe potuto dare un segnale «forte», la riduzione degli strumenti prospettata dalla Commissione sembra più formale che sostanziale, in quanto il FESR ed il FSE restano, mentre anche il Fondo di coesione diventa un Fondo Strutturale; quanto poi al FEAOG/Orientamento ed ai contributi specifici per lo sviluppo rurale della sezione garanzia, nonché allo SFOP, questi sono stati sostituiti da due nuovi fondi, ossia il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) ed il Fondo europeo per la pesca (FEP), che operano nel quadro di proprie programmazioni nell’ambito della PAC.⁸⁹ Questi due Fondi restano oggi però «contigui» ai Fondi Strutturali, tanto che nel calcolo dei livelli massimi di trasferimento, fissati nel negoziato come *escamotage* per contenere il flusso dei Fondi Strutturali verso i nuovi Stati membri, si ricomprendono anche i contributi di questi due Fondi⁹⁰.

Quanto al principio di proporzionalità, le novità incluse si riferivano soprattutto al sistema dei controlli. Tuttavia, questo principio sembrava ridursi a poco, visto che riguardava i PO la cui spesa pubblica non superasse i 750 milioni di euro e per i quali il tasso di cofinanziamento comunitario non superasse il 40% della spesa pubblica totale. Per avere un’idea basti pensare che, in base ai primi dati delle Regioni italiane, esso sembrava escluso per le regioni “Convergenza”, mentre avrebbe potuto avere una qualche applicazione per quelle “Competitività regionale e occupazione”, ma non per esempio per il PO – FESR della

⁸⁷ Lo Stato membro può assegnare la riserva per ciascun Obiettivo a uno specifico programma nazionale o, anche, all’interno dei PO; cfr. art. 51, par. 2, reg. 1083/2006.

⁸⁸ COMMISSIONE EUROPEA, Regioni e città per la crescita e l’occupazione: una rassegna dei regolamenti 2007-2013 per la politica di coesione e la politica regionale, luglio 2006, cit., p. 1.

⁸⁹ Cfr. Regolamento CE n° 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), GUCE L 277 del 21 Ottobre 2005, pp. 1 e ss.; e Regolamento CE n° 1198/2006 del Consiglio del 27 luglio 2006 relativo al Fondo europeo per la pesca (FEP), GUCE L 223 del 15 agosto 2006, pp. 1 e ss.

⁹⁰ Cfr. l’allegato II del reg. 1083/2006, paragrafo 8, dove si afferma che tale calcolo ricomprende anche il contributo della parte del FEASR derivante dalla sezione «Orientamento» del FEAOG e quello del FEP.

Toscana che sfiora la soglia per quanto riguarda la spesa pubblica, e neanche per il PO – FSE, sempre della Toscana, che ha un tasso di cofinanziamento FSE pari al 47%. Ma prima di vedere i benefici di questo principio occorre trattare il *background* in cui si situa e cioè il sistema introdotto di gestione e controllo. La riforma 2007-2013 sul solco della precedente andava e va tuttora nel senso di incidere, in modo ancora più «invasivo», sull'autonomia organizzativa e procedimentale degli Stati nazionali, prevedendo un sistema tripartito imperniato su tre Autorità⁹¹ (art. 59, reg. 1083/2006):

un'Autorità di Gestione, definita, similmente al reg. 1260/1999, come un'autorità pubblica o un organismo pubblico o privato, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per gestire il PO;

un'Autorità di Certificazione ossia un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione;

un'Autorità di Audit ovvero un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, funzionalmente indipendente dall'Autorità di gestione e dall'Autorità di certificazione, designato dallo Stato membro per ciascun PO e responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

Inoltre, lo Stato membro doveva designare un organismo unico competente a ricevere i pagamenti dalla Commissione e uno o più organismi responsabili di effettuare i pagamenti ai beneficiari. In questo contesto, l'Autorità di Gestione era responsabile della gestione e attuazione del PO conformemente al principio della sana gestione finanziaria (art. 60, comma 1, reg. 1083/2006), mentre l'Autorità di Certificazione aveva i compiti che nel periodo 2000-2006 erano in capo all'Autorità di pagamento. Veniva poi rafforzato il già noto principio della «separazione delle funzioni», con un'Autorità di Audit dai caratteri di spiccata terzietà.

Detto questo, occorre considerare alcuni aspetti:

la partecipazione della Commissione al Comitato di sorveglianza, già consultiva, diveniva eventuale⁹². Tale arretramento dell'amministrazione comunitaria poteva essere visto anche come un

⁹¹ Vedi fig. 18 APPENDICE.

⁹² Ai sensi dell'art. 64 del reg. 1083/2006, la Commissione vi partecipa «di propria iniziativa o a richiesta del Comitato di sorveglianza». Le proposte della Commissione erano ancora più nette visto la lasciavano unicamente all'iniziativa di questa. Tale proposta ha infatti suscitato svariate critiche, sia da parte del Comitato economico e sociale, che dalla Corte dei conti. Quest'ultima ha sostenuto che la partecipazione della Commissione è auspicabile per facilitare lo scambio di informazioni e l'adozione, in tempo utile, di adeguate misure; cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Parere sulla proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul FESR, sul FSE e sul Fondo di coesione*, parere n° 2/2005, cit., p. 31. Ad ogni modo, il Comitato di sorveglianza è istituito per ogni PO ed

escamotage per mantenere le «mani libere», in modo da poter mutare avviso senza essere vincolata dalle decisioni prese dal Comitato di Sorveglianza;

veniva introdotto un parere sulla conformità dei sistemi di gestione e controllo che doveva essere elaborato dall'Autorità di Audit o da un organismo pubblico o privato funzionalmente indipendente dalle Autorità di Gestione e di Certificazione (art. 71, par. 2, del reg. 1083/2006);

L'Autorità di Audit⁹³ doveva, tra le altre cose, presentare alla Commissione una strategia di audit riguardante gli organismi preposti alle attività di audit (art. 62, lett. c, reg. 1083/2006); presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo (art. 62, lett. d, punto i); formulare un parere sull'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo in modo da indicare se questo fornisse ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione (art. 62, lett. d, punto ii); elaborare una dichiarazione di chiusura che attestasse la validità della domanda di pagamento del saldo finale, accompagnata da un rapporto di controllo finale, da presentare sempre alla Commissione entro il 31 marzo 2017 (art. 62, lett e)⁹⁴;

i funzionari della Commissione potevano svolgere controlli in loco per accertare l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo, inclusi i controlli sulle operazioni, con un preavviso di almeno 10 giorni lavorativi, salvo casi urgenti; la Commissione poteva anche chiedere allo Stato interessato di procedere a tali controlli (art. 72, par 2-3, reg. 1083/2006);

venivano introdotti dal regolamento di esecuzione 1828/2006 una serie di modelli standardizzati in base ai quali elaborare i documenti richiesti dal reg. 1083/2006⁹⁵.

Questi modelli *standard* introdotti per fini di armonizzazione possono però essere visti come un *appesantimento* degli oneri in capo alle amministrazioni nazionali che si ritrovano oggi a dover fornire una serie quasi infinita di dati. Tali modelli standardizzati riguardano:

- la strategia di Audit;

è presieduto da un rappresentante dello Stato membro o dell'Autorità di gestione. Il Comitato di sorveglianza accerta l'efficacia e la qualità dell'attuazione del PO. A tal fine: esamina ed approva i criteri di selezione delle operazioni finanziate e approva ogni revisione di tali criteri; valuta periodicamente i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi specifici del PO sulla base dei documenti presentati dall'Autorità di gestione; esamina il conseguimento degli obiettivi fissati per ciascun asse prioritario, nonché le valutazioni connesse alla sorveglianza dei PO; esamina e approva i rapporti annuali e finali di esecuzione elaborati dall'Autorità di gestione; è informato in merito al rapporto annuale di controllo redatto dall'Autorità di audit; può proporre all'Autorità di gestione qualsiasi revisione o esame del PO, in particolare per migliorare la gestione; esamina ed approva qualsiasi proposta di modifica inerente al contenuto della decisione della Commissione relativa alla partecipazione dei Fondi; cfr. art. 65, reg. 1083/2006.

⁹³ Vedi fig. 19/20/21/22 in APPENDICE.

⁹⁴ Dunque, «tutta una serie di adempimenti che dovranno essere eseguiti per ciascun PO e quindi per ogni Fondo Strutturale, anche se, per quanto riguarda la strategia di audit la normativa consente di elaborare una strategia unica di audit nel caso di PO con sistemi comuni (cfr. art. 62, par. 1, comma 2).

⁹⁵ Oltre a tali modelli standardizzati, per le amministrazioni nazionali ci saranno più oneri anche per quanto riguarda i controlli di secondo livello cioè per quei controlli che nel periodo 2000-2006 erano effettuati su di un campione del 5% della spesa totale ammissibile.

- il rapporto annuale di controllo;
- il parere annuale;
- il rapporto di controllo finale e di dichiarazione di chiusura dei PO;
- la dichiarazione relativa alla chiusura parziale dei programmi operativi;
- il certificato e dichiarazione di spesa e domanda di pagamento;
- la dichiarazione annuale relativa agli importi ritirati e recuperati e ai recuperi pendenti;
- la descrizione dei sistemi di gestione e di controllo;
- il parere relativo alla conformità dei sistemi di gestione e di controllo;
- la dichiarazione di spesa relativa a una chiusura parziale;
- la tabella finanziaria relativa al Quadro Strategico di Riferimento Nazionale (QSRN) contenente:
 - o dotazione annuale indicativa per Fondo e programma operativo (PO);
 - o i piani di finanziamento del PO;
 - o le previsioni di probabili domande di pagamento;
 - o i rapporti annuali e finali;
 - o la verifica ex ante dell'addizionalità dell'Obiettivo "Convergenza" per il periodo 2007-2013;
 - o la domanda di conferma del sostegno per i grandi progetti – FESR/Fondo di coesione – Investimenti in infrastrutture;
 - o la domanda di conferma del sostegno per i grandi progetti a norma degli art. 39-41 del reg. n. 1083/2006
 - o Investimenti produttivi;
 - o i dati sui partecipanti alle operazioni del FSE ripartiti per priorità.

Peraltro i modelli per la strategia di Audit e per il rapporto annuale sono molto simili a quelli che la Commissione prevedeva per l'«approccio del contratto di fiducia», solo che mentre allora erano nell'ambito di un accordo di tipo negoziale, e quindi totalmente volontario, ora questi modelli diventano imposti da una fonte regolamentare e quindi obbligatori.

A fronte di questo sistema iper-regolamentato, ingessato, ed irrigidito, vi sono alcune norme che vanno nel senso di una «semplificazione» del sistema. Infatti, ai sensi dell'articolo 73 del reg. 1083/2006, la Commissione, nel definire la propria strategia di audit, individua quei PO per i quali il parere sulla conformità dei sistemi *ex art. 71, par. 2, reg. 1083/2006* sia senza riserve, o comunque le riserve siano rientrate in seguito a misure correttive. Posto che per questi PO la strategia dell'Autorità di audit sia soddisfacente e siano state ottenute garanzie ragionevoli circa l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo in base ai risultati dei controlli realizzati dalla Commissione e dallo Stato membro, la Commissione può concludere per questi programmi di

affidarsi principalmente al parere di cui all'articolo 62, paragrafo 1, lettera d, punto ii, per quanto riguarda l'efficace funzionamento dei sistemi e che svolgerà per proprio conto controlli in loco solo qualora vi siano prove che facciano presumere carenze del sistema che interessano le spese certificate alla Commissione relative ad un anno per il quale è stato fornito, ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1, lettera d, punto ii, un parere che non contiene riserve in relazione a tali carenze. Allorché la Commissione giunga a tale conclusione, ne informa lo Stato membro interessato. Qualora vi siano prove che facciano presumere carenze, la Commissione può chiedere allo Stato membro di effettuare controlli ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 3 o può svolgere controlli per proprio conto ai sensi dell'articolo 72, par 2.

A parte il fatto che bisognerà vedere l'uso che ne farà la Commissione, questa norma, insieme alle altre trattate in precedenza, non semplifica in alcun modo il procedimento ma, semmai, agisce in modo tale da "razionalizzarlo". La razionalizzazione delle risorse, tuttavia, per quanto utile e necessaria, è solo una parte del più ampio ed oneroso processo di semplificazione che non sembra esser stato perseguito con la necessaria convinzione. Proprio su di esso, infatti, le istituzioni europee devono investire ancora molto, sia per ottenere rendimenti migliori in termini di efficienza, sia per conferire maggiore *appeal* ad una politica di coesione troppo spesso relegata alla dimensione burocratica e progressivamente sempre più marginale nell'interesse dei cittadini europei.

PARTE III - IL LIVELLO NAZIONALE DELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013.

3.1 Premessa

Le modalità di partecipazione degli stati nazionali alla politica di coesione economica e sociale europea, ed in particolare, le modalità di programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013, sono disciplinate dal regolamento (CE) n. 1083/2006 (che abroga il regolamento (CE) n. 1260 del 1999) deliberato dal Consiglio Europeo 11 luglio 2006.

Questo regolamento, oltre ad introdurre elementi innovativi rispetto alla previgente disciplina in materia, articola la politica di coesione in tre obiettivi principali (*già trattati in questa ricerca e che qui si richiama solo brevemente*): «convergenza», «competitività regionale e occupazione» e «cooperazione territoriale»; mettendo a disposizione per il perseguimento di tali obiettivi una serie di strumenti finanziari quali il FERS, FSE e i Fondi di coesione.

Una delle più evidenti novità apportate dal regolamento in esame consiste però nella distinzione, nell'ambito del procedimento di programmazione dei fondi comunitari, di due fasi: quella «politica» e quella «attuativa». Tale distinzione, intesa a semplificare e meglio finalizzare la fase preliminare della programmazione, si riflette nella struttura del regolamento n. 1083/06 che disciplina, al titolo II, le modalità di “Approccio strategico alla coesione” e, al titolo III, la fase di “Programmazione”. La prima fase attiene al riassetto e definizione generale delle strategie di intervento mentre la seconda riguarda la complementare fase gestionale e operativa. La prima fase, quella “politica”, è una fase preliminare “legata sia alla scelta degli obiettivi che all’individuazione delle aree destinatarie dei finanziamenti”⁹⁶, mentre la seconda fase è una fase più tecnica e attuativa.

Tale distinzione è fatta propria anche dalla programmazione a livello nazionale: essa si caratterizza per una prima fase c.d. “politica” nella quale si procede all’individuazione da parte del Consiglio delle linee guida a livello comunitario e una seconda fase c.d. “di programmazione” che si concretizza nella formulazione dei piani operativi nazionali e, conseguentemente, del quadro strategico nazionale.

⁹⁶ DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane nell’attuazione della politica sui fondi strutturali*, in “La tutela multilivello dei diritti sociali”, atti finali della ricerca cofinanziata dal MIUR, Jovene, 2005.

3.2 Livello nazionale

3.2.1 Le fonti

Al fine di comprendere a pieno le modalità di programmazione e attuazione della politica di coesione a livello nazionale, è bene aver presente che le fonti di disciplina di tale livello non sono solo quelle di rango comunitario ma vi sono anche numerose fonti nazionali.

Per quanto riguarda le fonti di rango comunitario quelle principali che disciplinano il settore, oltre al regolamento (CE) n. 1083/06, sono l'art. 158 del Trattato. Quest'ultimo, fondamento della politica di coesione dei fondi, inserisce formalmente tra gli obiettivi comunitari quello di "promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità" con lo scopo di "ridurre il divario tra le diverse Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite". Inoltre, le norme che disciplinano i fondi strutturali sono state oggetto di una specifica modifica nel 1988 e nel 1993 ed hanno subito ulteriori modifiche con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1992.

Anche le fonti di rango nazionale sono numerose. "In più punti del regolamento (CE) n. 1083/06 si prende in considerazione l'organizzazione interna dello Stato membro interessato, con ciò chiarendo che la comunità non può rimanere indifferente alla presenza di soggetti istituzionali diversi dallo Stato che, secondo l'ordinamento nazionale, potrebbe detenere rilevanti poteri in materia di attuazione del diritto comunitario"⁹⁷. Per esempio, nell'art. 11, stabilisce che ciascun Stato membro designa i propri partner rappresentativi a livello nazionale (...) conformemente alle norme e alle prassi nazionali.

Il fatto che, per la corretta attuazione della politica di coesione a livello nazionale, sia indispensabile riferirsi anche alle norme nazionali, non è di poco conto. Soprattutto alla luce della recente riforma del titolo V della Costituzione con la quale viene attribuito alle regioni e agli enti locali in generale una maggiore incisività nei procedimenti di rilievo comunitario coinvolgenti i loro interessi e le loro competenze⁹⁸. "Oggi (...) è infatti ormai consolidata la

⁹⁷ DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane*, cit.

⁹⁸ BONCINELLI V., CARETTI P., *Sviluppo regionale*, in Trattato di diritto amministrativo europeo, a cura di M.P. Chiti e G. Greco, seconda edizione, tomo IV, Giuffrè, 2007, p. 2010. Tali autori, argomentando del principio di compartecipazione dei vari soggetti alle fasi decisionali dei procedimenti europei, sottolineano che: "l'impostazione sottesa a tale disciplina contraddice, infatti, l'impostazione profondamente diversa se non addirittura diametralmente opposta che, almeno fino alla recente riforma del Titolo V, seconda parte, della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, per lungo tempo ha caratterizzato l'atteggiamento degli organi centrali dello Stato in ordine al ruolo dei governi regionali nel quadro del processo di integrazione europea. Basti accennare, per ciò che attiene più specificatamente all'esperienza italiana, all'ostilità a riconoscere la

consapevolezza che è lo stesso processo di integrazione europeo ad imporre un ripensamento del ruolo che in esso sono destinati a giocare tutti i livelli di governo intracomunitari, ivi compresi quelli locali. Le trasformazioni e le tendenze che da oltre un decennio caratterizzano il quadro europeo stanno in fondo a testimoniare (...) la crisi, probabilmente irreversibile, di un modello di Unione Europea fondato esclusivamente su un rigido criterio di riparto delle competenze (...) e la sua progressiva modificazione mediante l'inserimento di elementi di maggiore flessibilità, destinati ad incidere più sull'esercizio che non sulla titolarità formale di determinate competenze, in vista del raggiungimento di finalità comuni (...). Essi hanno inevitabilmente bisogno di paralleli passi da compiersi sul piano degli ordinamenti nazionali che si pongono in stretta sintonia con quanto avviene sul piano europeo⁹⁹”.

Le norme di diritto interno che vengono in considerazione sono:

- Art. 114 Cost. che afferma la pari dignità istituzionale di tutti gli enti costitutivi della Repubblica, qualificandoli come autonomi e dotati di propri statuti, poteri e funzioni;
- Art. 117 Cost. che pone su un piano di parità la podestà legislativa statale e regionale, subordinandola al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Inoltre, modificando il riparto di competenza tra Stato e Regione, attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di rapporti con l'Unione Europea. Mentre la regolamentazione dei rapporti tra Regioni e Unione Europea sono attribuiti alla competenza concorrente;
- Art. 118 Cost. che disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti locali;
- Art. 119 Cost. che prevede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti locali;
- Art. 120 Cost. che prevede il potere sostitutivo del Governo quanto gli enti locali non rispettino, tra l'altro, la normativa comunitaria.

Ma “la disposizione che più di tutte interferisce sull'attuazione di politiche strutturali comunitarie è rappresentata dall'art. 117, 5° co., Cost. che stabilisce che: “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”¹⁰⁰.

competenza regionale a dare attuazione alle direttive e ai regolamenti comunitari (...), nonché ad ammettere la possibilità di contatti diretti delle Regioni con le istituzioni comunitarie in vista della tutela del loro legittimo interesse ad incidere su decisioni che effetti sempre più marcati hanno sulla disciplina di settori che la Costituzione affida espressamente alla loro competenza”.

⁹⁹ BONCINELLI V., CARETTI P., *Sviluppo regionale*, cit., p. 2012.

¹⁰⁰ DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane*, cit. .

Questo nuovo assetto, come si dirà più avanti (vedi paragrafo 2.4) permette alle Regioni d'avere un ruolo più importante e preponderante nella programmazione e attuazione delle politiche comunitarie. Ai fini che qui interessano, invece, rileva per sottolineare il quadro delle fonti di riferimento.

Oltre alle norme di rango comunitario e costituzionale, la materia è disciplinata anche da norme di rango ordinario, quali, per esempio, la Legge n. 131/03 (recante “disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”) e la Legge 34/08 (intitolata “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, c.d. Legge comunitaria 2007).

3.2.2. Il procedimento

Delimitato il campo delle fonti, per quanto riguarda più direttamente la fase nazionale della programmazione, essa si sviluppa attraverso una serie di passaggi tutti improntati a garantire la massima partecipazione e collaborazione tra le diverse istituzioni nazionali coinvolte nella politica di coesione. La formulazione del Quadro strategico nazionale (QSN)¹⁰¹, primo passo verso la programmazione e l'attuazione della politica di coesione a livello nazionale, è il risultato di una lunga attività di cooperazione tra lo Stato centrale e i diversi organismi ed autorità territoriali¹⁰².

A tale scopo, l'art. 11 del R. n. 1083/06 disciplina, nell'ambito degli “obiettivi e norme generali di intervento”, il c.d. “partenariato¹⁰³” (o principio di compartecipazione) quale attività diretta a garantire una collaborazione tra lo stato centrale e le varie autorità ed organismi territoriali coinvolti nella programmazione¹⁰⁴. Tale principio “verte sulla preparazione,

¹⁰¹ Fig. 4 in APPENDICE.

¹⁰² Fig. 2 e 3 in APPENDICE.

¹⁰³ *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, in *Formazione Orientamento Professionale* (Rivista Bimestrale del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale reperibile in http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/436BA10F-6D6C-445A-9655-B7BA8D017C92/0/Copertina_indice.pdf), ed. speciale, anno 2007, n° 3-4-5: “Il partenariato economico e sociale rappresenta un principio e un valore che in un sistema aperto e in un ordinamento pluralista consente di prendere decisioni pubbliche sulla base di conoscenze adeguate e di verificarne l'attuazione e gli effetti. Implica il riconoscimento, da parte delle Istituzioni pubbliche, delle capacità del tessuto sociale intermedio a coinvolgere e mediare le necessità di una società complessa e un patrimonio di conoscenze disperse fra una moltitudine di soggetti, la cui acquisizione è necessaria per migliorare l'efficacia delle politiche. E' principio fondante della programmazione comunitaria ed è rafforzato da ultimo dei documenti strategici per la coesione. Questo principio si traduce in metodo e prassi amministrativa attraverso il coinvolgimento dei partner economici e sociali lungo tutto il processo decisionale (...)”.

¹⁰⁴ L'art. 11 stabilisce che: “ (...) Ciascuno Stato membro organizza, se del caso e conformemente alle norme e alle prassi nazionali vigenti, un partenariato con autorità ed organismi quali: a) le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; c) ogni altro organismo

attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi operativi»¹⁰⁵. Ciò indica in modo chiaro come l'intera politica di coesione, in tutte le sue fasi, dalla programmazione all'attuazione, dal controllo alla verifica, necessita del coinvolgimento di tutti i livelli di governo territoriale ed, in particolare, degli attori dei territori destinatari degli interventi. Tanto è vero che, al fine di garantire una migliore distribuzione e utilizzazione di tali risorse, «l'attuazione dei programmi operativi di cui all'art. 31 è di competenza degli Stati membri al livello territoriale appropriato, secondo l'ordinamento di ciascuno Stato membro (...)»¹⁰⁶. «I Fondi strutturali, infatti, presuppongono un'azione coordinata e congiunta da parte delle Istituzioni comunitarie e da parte degli Stati membri, comprese le entità istituzionali infrastrutturali e le parti economiche e sociali (cd. *Partnership*), che viene realizzata in prima battuta attraverso la predisposizione di un documento comune (...)»¹⁰⁷.

Il principio del partenariato, vero cardine delle politiche di coesione, è stato ampliato e rafforzato¹⁰⁸ con l'emanazione del regolamento quadro n. 1260/99, formulato in seguito all'adozione del documento programmatico «Agenda 2000»¹⁰⁹. Il regolamento n. 1260/99 «nel ribadire che le azioni comunitarie devono essere fondate su una stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro, le autorità regionali e locali e le altre autorità pubbliche competenti, nonché le parti economiche e sociali, «nel pieno rispetto delle rispettive competenze istituzionali giuridiche e finanziarie di ciascuna delle parti», arricchisce il principio di nuovi, interessanti contenuti. In particolare, nell'affidare allo Stato membro il compito di individuare le parti più rappresentative a livello nazionale, regionale o locale, l'art. 8 precisa che ciascun Stato deve provvedere a creare «un' ampia e efficace associazione di tutti gli organismi

appropriato in rappresentanza della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne. (...)».

¹⁰⁵ Art. 11, 2°co., R. 1083/06.

¹⁰⁶ Art. 12 R. 1083/06 rubricato «Livello territoriale dell'attuazione».

¹⁰⁷ DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane nell'attuazione*, cit. .

¹⁰⁸ L'ampliamento e il rafforzamento del partenariato è stato uno degli obiettivi perseguiti anche, e soprattutto, per la programmazione 2007-2013. Infatti «Molte sono state in questi anni, le criticità osservate derivanti dalla difficoltà di sviluppare modalità partenariali continuative; inoltre nella fase d'attuazione operativa dei programmi e degli interventi, il principio del partenariato, è stato spesso interpretato dalle amministrazioni in chiave di mero adempimento ai requisiti richiesti. Solo gradualmente (e tutt'ora in modo non compiuto e sistematico) si è aperta la strada ad una maggiore consapevolezza e convinzione che le politiche di sviluppo richiedono, per loro stessa natura, un coinvolgimento non solo di tutti i livelli decisionali e operativi associati alla loro programmazione e gestione, ma anche un coinvolgimento di tutte le istanze economiche e sociali operanti sul territorio (...) Quindi, ciò che l'attuale processo di programmazione richiede è migliorare la partecipazione del partenariato sia qualitativamente che nella sua stessa capacità di migliorare la progettazione, rendendola adeguata (quantitativamente e qualitativamente) ai requisiti della programmazione e disponibile nei tempi da essa richiesti». In RETECAMERE *Utilizzo dei fondi strutturali nella programmazione 2000-2006 e preparazione del nuovo periodo 2007-2013. Fondi strutturali europei e progettazione del sistema camerale*, Roma, 2006. Tuttavia, oggi, «La concertazione si è ormai consolidata come una modalità di azione, comune, moderna e matura, per il Governo e la mediazione degli interessi, a livello istituzionale ed eco-sociale» (A. ROTILIO, F. ALFANO, S. RASCHELLA, *I fondi strutturali e le politiche del territorio*, Halley, stampa 2006).

¹⁰⁹ Il documento «Agenda 2000» è stato presentato dalla Commissione europea nel 1997 al fine di rispondere all'esigenza di adeguare le politiche comunitarie all'allargamento dell'Unione europea.

pertinenti tenendo conto dell'esigenza di promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile attraverso l'integrazione dei requisiti in materia di protezione e miglioramento ambientale». I partner così individuati sono chiamati a intervenire in ogni fase del procedimento, dalla preparazione dei progetti alla valutazione *ex post* degli interventi»¹¹⁰.

La vera e propria attività di programmazione dello Stato membro ha però avvio solo con il recepimento dei c.d. “orientamenti strategici per la coesione economica, sociale e territoriale” (OSC)¹¹¹ elaborati dal Consiglio a norma dell'art. 25, 1°co. del Regolamento. Così facendo, il Consiglio viene insignito di una vera e propria attività di indirizzo politico formulato su proposta della Commissione¹¹² e sentito il parere del Parlamento europeo¹¹³.

Una volta recepiti tali orientamenti, “lo Stato membro presenta un quadro di riferimento strategico nazionale che assicura la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli orientamenti strategici comunitari per la coesione e che identifica il collegamento con le priorità della comunità, da un lato, e con il proprio programma di riforma, dall'altro”. Sancisce altresì il regolamento che ciascun QSN “costituisce uno strumento di riferimento per preparare la programmazione dei fondi”¹¹⁴.

Il QSN “è preparato dallo Stato membro, previa consultazione con i pertinenti partner conformemente all'art. 11, mediante la procedura che considera più appropriata e in base al proprio ordinamento (...)” nonché “lo Stato membro elabora il QSN in dialogo con la Commissione, al fine di garantire un approccio comune”¹¹⁵.

Tale QSN è oggetto di verifica da parte della Commissione la quale, a norma dell'art. 28 del regolamento, una volta ricevuto il rispettivo QSN dallo Stato membro entro cinque mesi dall'elaborazione degli orientamenti strategici comunitari, può formulare eventuali osservazioni entro tre mesi dalla data di ricezione del quadro. Sono oggetto di verifica della commissione anche i Programmi Operativi (PO) che compongono il QSN. La Commissione, nel caso ravvisi incongruenze tra i PO confluiti del QSN e le finalità definite dagli orientamenti

¹¹⁰ BONCINELLI V., CARETTI P., *Sviluppo regionale*, cit., p. 2007.

¹¹¹ Tali OSC sono indirizzati verso tre priorità: 1) attrarre investimenti, 2) migliorare la conoscenza e l'innovazione, 3) creare nuovi e migliori posti di lavoro.

¹¹² Nonostante il Consiglio abbia un ruolo predominante nella definizione di tali principi, la loro adozione prevede comunque un coinvolgimento della Commissione la quale “propone, in stretta cooperazione con gli Stati membri, gli orientamenti strategici comunitari sulla coesione (...)”; art. 26 R. 1083/06. La necessità di cooperare con gli Stati membri al fine di proporre orientamenti strategici comunitari, nell'ottica del principio di addizionalità e complementarietà degli interventi comunitari, pare coerente con l'idea di chi ritiene che “l'intervento sovranazionale si indirizza laddove lo Stato interessato ha già ritenuto di intervenire, con la conseguenza che tale intervento si pone come il rafforzamento di quest'ultimo, nell'ottica di massimizzazione delle possibilità di successo delle iniziative programmate e della necessità di non disperdere, con misure non coordinate tra di loro, rilevanti risorse pubbliche”; DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane nell'attuazione*, cit. .

¹¹³ DI STEFANO A., *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro strategico nazionale»*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2006, p. 715 ss.

¹¹⁴ Art. 27 co. 1 e 2 R. 1083/06.

¹¹⁵ Art. 28, n.1, R. 1083/06

strategici comunitari, può richiedere allo Stato membro specificazioni e chiarimenti nonché una revisione dei programmi stessi. Sulla base di tale documento, la Commissione delibera in merito a una serie di aspetti quali, tra le altre, l'elenco dei programmi operativi e la dotazione annuale di ciascun fondo.

3.2.3. Il Quadro Strategico Nazionale

“Il Quadro Strategico Nazionale (QSN) è l'atto proprio della pianificazione generale delle priorità d'intervento. Esso apre formalmente il procedimento integrato della programmazione del nuovo ciclo di finanziamenti comunitari e costituisce, nei suoi contenuti, il rapporto finale di un processo di concertazione avviato dalle parti interessate in sede nazionale e locale, variamente concepito e articolato nel contesto di ciascun ordinamento statale”¹¹⁶. “Esso è il risultato di un esteso e intenso percorso e confronto partenariale fra amministrazioni centrali e regionali¹¹⁷, esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale”¹¹⁸. “Il presupposto del finanziamento comunitario (...) si fonda sull'adozione da parte dello Stato membro di un quadro di riferimento strategico nazionale (...) per il quale è richiesto l'intervento (...) anche delle autorità sub statali che saranno coinvolte nell'attuazione del programma di finanziamento, oltre che dei soggetti pubblici e privati rappresentati della società civile (.) rappresenta il documento che recepisce tutti gli accordi raggiunti, prima in sede nazionale, tra lo Stato, le Regioni, gli altri enti territoriali e le parti economiche e sociali, e poi in sede sovranazionale, tra lo Stato italiano e la Commissione europea”¹¹⁹.

¹¹⁶ DI STEFANO A., *La programmazione degli interventi*, cit., p. 720.

¹¹⁷ QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013, cit.: “Fanno complessivamente parte del partenariato socio-economico le organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative, comprese quelle del credito, le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, le organizzazioni di rappresentanza del “terzo settore”, del volontariato e del *no-profit*, le organizzazioni ambientaliste e quelle di promozione delle pari opportunità. Per quanto riguarda il livello nazionale (...), il criterio di massima cui ispirare la partecipazione è la rappresentatività presso il CNEL. A livello regionale e locale, possono essere inoltre invitati a partecipare i soggetti espressione di specifici interessi presenti sul territorio; la loro individuazione e valorizzazione è competenza dei soggetti istituzionali regionali e locali incaricati della programmazione, progettazione e attuazione degli interventi, in particolare modo di quelli realizzati in forma integrata. (...) Ci sarà la facoltà di estendere il partenariato anche ad altri soggetti collettivi o paraistituzionali portatori di interessi specialistici (es. Aziende di sviluppo, centri di ricerca, università).

¹¹⁸ Dossier Europa: “La programmazione dei fondi strutturali 2007-2011: gli obiettivi e i programmi operativi” [http://db.formez.it/FontiNor.nsf/EurDocumenti/0673A706CC7A8F71C12573080030DC2F/\\$file/Dossier_obiettivi_programmi2007.pdf](http://db.formez.it/FontiNor.nsf/EurDocumenti/0673A706CC7A8F71C12573080030DC2F/$file/Dossier_obiettivi_programmi2007.pdf). Tratto da Inforegio, nota sintetica “Regioni e città per la crescita e l'occupazione: una rassegna dei regolamenti 2007-2013 per la politica di coesione e la politica regionale”.

¹¹⁹ DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane nell'attuazione*, cit. .

Il QSN è il documento fondamentale per la gestione della politica di coesione a livello nazionale ed è composto da una serie di programmi operativi (PO)¹²⁰. Lo Stato membro, o l'autorità competente da esso designata, deve formulare un PO per ciascuno dei tre obiettivi individuati dall'art. 3 del regolamento (deroghe a tale principio sono possibili solo con esplicito accordo tra la Commissione e lo Stato membro). Tali PO devono fare riferimento all'intero ciclo di programmazione (1 gennaio 2007- 31 dicembre 2013 per l'ultima programmazione). Anche e soprattutto in tale fase di programmazione "interna" allo Stato membro, trova piena applicazione il principio del partenariato.

I contenuti del QSN sono individuati dettagliatamente dall'art. 27, 4° co., del regolamento 1083/06¹²¹. Esso si suddivide in quattro macro obiettivi (1- sviluppare i circuiti della conoscenza; 2- accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale dei territori; 3- potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; 4- internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le amministrazioni) che a loro volta sono suddivisi in dieci priorità. Il QSN persegue tre programmi (convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale). Ogni programma è suddiviso in obiettivi individuati e programmati sulla base dei POR (programma operativo regionale) e dei PON (programma operativo nazionale)¹²².

¹²⁰ Art. 32 R. 1083/06 stabilisce che: "Le attività dei fondi negli Stati membri sono svolte sotto forma di programmi operativi nell'ambito del QSN. Ciascun programma operativo copre un periodo compreso tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013. Un programma operativo può riguardare solo uno dei tre obiettivi di cui all'art. 3, salvo ove diversamente convenuto tra la Commissione e lo Stato membro".

¹²¹ In particolare, l'art. 27, 4° co. sancisce che: "Il quadro strategico nazionale contiene i seguenti elementi: a) un'analisi delle disparità, dei ritardi e delle potenzialità di sviluppo, tenendo conto delle tendenze dell'economia europea e mondiale; b) la strategia scelta in base a tale analisi, comprese le priorità tematiche e territoriali. Se del caso, tali priorità includono azioni relative allo sviluppo urbano sostenibile, alla diversificazione delle economie rurali e alle zone dipendenti dalla pesca; c) l'elenco dei programmi operativi per gli obiettivi "convergenza" e "competitività regionale e occupazione"; d) una descrizione del modo in cui la spesa per gli obiettivi "convergenza" e "competitività regionale e occupazione" contribuisce alle priorità dell'Unione Europea di promuovere la competitività e di creare posti di lavoro, compreso il raggiungimento degli obiettivi degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008), di cui all'art. 9 paragrafo 3; e) la dotazione annuale indicativa per ciascun fondo per programma; f) unicamente per le regioni dell'obiettivo "convergenza": i) l'azione prevista per rafforzare l'azione amministrativa dello Stato membro; ii) l'importo della dotazione annuale complessiva prevista nell'ambito del FEARS e del FEP; iii) le informazioni necessarie per la verifica ex ante del rispetto del principio di addizionalità di cui all'art. 15; g) per gli Stati membri ammissibili al fondo di coesione ai sensi dell'art. 5, paragrafo 2 e dell'articolo 8, paragrafo 3, le informazioni sui meccanismi volti ad assicurare il coordinamento tra i programmi operativi stessi e tra questi e il FAERS, il FEP e, se del caso, gli interventi della BEI e di altri strumenti finanziari esistenti". Il 5°co. aggiunge inoltre che: "Il quadro di riferimento strategico nazionale può inoltre contenere, se opportuno: a) la procedura per il coordinamento tra la politica di coesione della Comunità e le politiche pertinenti a livello nazionale, settoriale e regionale degli stati membri interessati; b) per gli Stati membri diversi da quelli di cui al paragrafo 4, lettera g), informazione sui meccanismi volti ad assicurare il coordinamento tra gli stessi programmi operativi e tra questi e il FEARS, il FEP, e gli interventi della BEI e di altri strumenti finanziari esistenti."

¹²² La finalità dei PO "è l'individuazione delle tipologie di intervento ammissibili al finanziamento nel corso del periodo di programmazione in quanto allineate alle priorità individuate negli Orientamenti strategici comunitari (...)"; MANZELLA G.P., *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n.2, 2009, p. 375.

Il QSN definisce anche un sistema unitario e semplificato di *governance* del relativo processo di gestione che si sviluppa attraverso tre livelli progressivi di programmazione (che, come verrà sottolineato più avanti, vedi par. 2.4., è frutto di un Intesa Interistituzionale che coinvolge tutte le autonomie locali e le parti economiche e sociali chiamate a dare la loro valutazione in ordine alle realtà interessate e degli ambiti coinvolti). Al primo livello viene definita la c.d. “programmazione della strategia specifica” della politica regionale di coesione unitaria. Essa si realizza “attraverso la definizione delle specifiche azioni e strategie d’intervento di ogni singola amministrazione in un apposito “documento unitario di programmazione specifica della politica regionale” da redigere entro un limitato periodo dall’approvazione del quadro. Il secondo livello prevede la definizione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità nell’ambito dell’Intesa Istituzionale di programma la quale individua le priorità da conseguire nell’ambito della cooperazione istituzionale Stato-Regioni e/o fra più regioni, nonché la modalità e i principi di cooperazione istituzionale, le specifiche responsabilità attuative ed altri eventuali strumenti di attuazione della politica regionale unitaria. Il terzo livello è quello delle definizione di strumenti e modalità di attuazione della politica medesima in grado di garantire la più ampia partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti ed un grado adeguato di efficienza ed efficacia nelle procedure attraverso le quali pervenire al conseguimento degli obiettivi prefissati”¹²³.

In Italia, conformemente a quanto stabilito dall’art. 9 del regolamento¹²⁴, l’attività di programmazione della politica regionale rappresenta un meccanismo di indirizzo e attuazione congiunta delle azioni di sviluppo territoriale finanziate dalla Comunità Europea o dal Fondo per le aree sottoutilizzate (c.d. Fas che, a differenza dei fondi di derivazione comunitaria, è un fondo nazionale il cui stanziamento viene effettuato annualmente tramite la legge finanziaria annuale. Solo “la finanziaria 2007 per la prima volta garantisce la copertura finanziaria per un arco di 7 (rispetto agli attuali 3) anni al FAS, consentendo di coordinare la programmazione nazionale con quella comunitaria, definita nel nuovo QSN¹²⁵”) e gli stanziamenti comunitari diretti alla politica di coesione. Infatti, “gli stanziamenti di origine comunitaria hanno la

¹²³ DI STEFANO A., *La programmazione degli interventi*, cit., p. 726.

¹²⁴ Tale articolo sancisce il principio d’intervento secondo il quale “I Fondi intervengono a completamento delle azioni nazionali, comprese le azioni a livello regionale e locale, integrandovi le priorità comunitarie”. C.d. principio di addizionalità.

¹²⁵ *Utilizzo dei fondi strutturali nella programmazione 2000-2006 e preparazione del nuovo periodo 2007-2013. Fondi strutturali europei e progettazione del sistema camerale*, cit. . Ciò viene confermato anche dal CIPE che, on-line, all’indirizzo http://www.cipecomitato.it/focus/Fondi_Strutturali_e_FAS_2007-2013/default.asp#pru , descrivendo il QSN, ribadisce che la fine di permettere il coordinamento tra la politica regionale nazionale e quella comunitaria, con “la Legge finanziaria 2007, all’articolo 105, ha previsto per il FAS uno stanziamento pluriennale con previsione settennale a carico del bilancio statale (...)”.

caratteristica dell'addizionalità e della complementarietà rispetto alle risorse previste dai singolo Stati membri: difatti in questo ambito si utilizza il termine “cofinanziamento” che sta proprio ad indicare che i Fondi comunitari non sono l'unica fonte di finanziamento in materie di politiche strutturali, visto che presuppongono che una quota degli investimenti sia garantita attraverso le risorse del bilancio statale interno”¹²⁶.

La realtà nazionale italiana si caratterizza per la presenza di “un ampio percorso di consultazioni e istruttorie coordinato tra attori istituzionali e parti economiche e sociali interessate dalla nuove strategie di politica regionale, e sono stati adottati (...) una serie di atti interlocutori, di proposta e di orientamento, preliminari alla elaborazione del testo finali di QSN (...)”¹²⁷.

Si inserisce in tale rete di dialogo e collaborazione, ai fini della formulazione di un quadro unitario di coordinamento ed intervento per la programmazione degli obiettivi delle politiche regionali, comunitarie e nazionali, l'intesa della Conferenza Unificata Stato, regioni ed enti locali, adottata in data 3 febbraio 2005¹²⁸. Con tale intesa, “Stato e Regioni hanno dato seguito in Italia alla riforma della Politica di Coesione comunitaria, unificando la programmazione della politica regionale comunitaria (finanziata dai Fondi Strutturali) con quella regionale nazionale (finanziata dal Fondo di cofinanziamento nazionale ai Fondi strutturali e dal Fondo per le aree sottoutilizzate - FAS)”¹²⁹. Essa delinea per la programmazione in atto (2007-2013) un nuovo iter programmatico suddiviso in tre fasi¹³⁰: a) fase di “estrapolazione e visione strategica” che consiste nella preparazione da parte di ogni Regione e del complesso delle amministrazioni centrali coinvolte di un «documento strategico preliminare» all'interno del quale vengono specificate le proprio strategie; b) fase di “confronto strategico Centro-Regioni” dei rispettivi programmi predisposti al fine di poter individuare eventuali obiettivi multiregionali o modalità comuni di attuazione; c) fase ultima di stesura del QSN tenendo conto di quanto emerso nel confronto tra i diversi indirizzi strategici.

Essa, intitolata “Linee Guida per l'elaborazione del QSN per la politica di coesione 2007-2013”, si propone la convergenza¹³¹ della politica regionale nazionale (ex art. 119 Cost.) e

¹²⁶ DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane nell'attuazione*, cit. .

¹²⁷ DI STEFANO A., *La programmazione degli interventi*, cit., p. 721.

¹²⁸ L'intesa è stato inizialmente elaborata da un «gruppo di contatto Stato-Regioni sulla politica di coesione post 2006», creato con lo scopo di permettere una cooperazione interistituzionale tra amministrazioni centrali e regioni, e poi presentata alla Conferenza Unificata Stato-Regioni e enti locali. Il testo è consultabile *on line* al seguente indirizzo: www.dps.mef.gov.it/QSN/qsn_documentazione.asp.

¹²⁹ *La politica regionale unitaria*, nel sito on-line del CIPE all'indirizzo: [http://www.cipecomitato.it/focus/Fondi Strutturali e FAS 2007-2013/default.asp#pru](http://www.cipecomitato.it/focus/Fondi%20Strutturali%20e%20FAS%202007-2013/default.asp#pru) .

¹³⁰ BONCINELLI V., CARETTI P., *Sviluppo regionale*, cit., p. 2018.

¹³¹ MANZELLA G.P., *Soggetti, tecniche e*, cit., p. 352; dopo aver analizzato un brano tratto da un programma operativo regionale, afferma che tale brano“(...) nel bilanciamento tra politiche regionali deve ricondursi ad un'impostazione c.d. «coordinata» (...)” e “ fa emergere lo stretto collegamento esistente tra atti nazionali e atti

la politica “regionale”¹³² comunitaria. Ciò attraverso la formulazione di interventi e modelli comuni confluenti nell’unitario QSN in attuazione degli obiettivi di Lisbona¹³³ e Goteborg¹³⁴. L’intesa è lo strumento utilizzato per giungere ad una condivisione del percorso d’attuazione della politica comunitaria. Essa trova disciplina nell’art. 8, 6° co., della L. 131/2003. Tale intesa è adottata in sede di Conferenza Stato – Regioni e Conferenza Unificata. Esse sono le sedi di confronto tra i diversi livelli di governo territoriale e per ciò sono la base degli accordi interistituzionali tra gli stessi.

Tali linee guida, una volta individuati “gli elementi fondanti di una strategia per la politica di coesione realizzata con risorse comunitarie e nazionali”, definisce il processo di elaborazione del QSN. Dopo aver valutato e l’analizzato i risultati del ciclo di programmazione precedente (2000-2006) e aver individuato le nuove priorità d’intervento attraverso la formulazione di documenti strategici preliminari delle regioni (DSPR) e delle amministrazioni ministeriali interessate (Documento Strategico Preliminare Nazionale, DSPN¹³⁵) e da parte di otto regioni meridionali (documento strategico per il mezzogiorno, DSM), si procede alla consultazione tra amministrazioni centrali e territoriali. Si passa poi alla stesura del QSN.

Il procedimento per la stesura del QSN ha avuto inizio, per la programmazione 2007-2013, con la delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

comunitari. Nel nostro ordinamento gli atti di programmazione relativi ai fondi e alle risorse nazionali rimangono, infatti, fondamentalmente separati, ma hanno obiettivi e regole comuni”. L’A. prosegue sottolineando che tale modello gestionale, porta con sé il vantaggio di un maggiore allineamento strategico ma, al tempo stesso, il rischio di un sovraccarico amministrativo.

¹³² Il significato del termine “regione”, nel conteso della politica europea, non coincide con il significato del medesimo termine a livello nazionale. A livello comunitario esso non rappresenta una partizione territoriale interna effettuata sulla base di criteri “amministrativi-gestionali” ma indica una zona territoriale sostanzialmente omogenea. Tale termine acquista importanza nel 1988, quando viene varata la disciplina del PIM attraverso l’approvazione del regolamento (CEE) n. 2088/1985. Tale disciplina “segna il passaggio da un «regionalismo funzionale» della Comunità ad un «regionalismo istituzionale»: dalla considerazione, cioè, delle Regioni Europee come mere dimensioni geografiche dell’azione comunitaria alla considerazione delle medesime come livelli istituzionali di governo, da associare agli organi di governo nazionali e comunitari in rapporto di «partnership», in vista del conseguimento di determinati obiettivi di riequilibrio economico e sociale” (V.BONCINELLI, P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, cit., p. 2002).

¹³³ “La politica europea di coesione si fonda sull’art. 158 del trattato CE, il quale prevede che la comunità, per promuovere uno sviluppo armonioso, persegua la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica-sociale. Il trattato di Lisbona (...) ha affiancato a questi due aspetti quello di coesione territoriale”. In *Il futuro della politica di coesione dopo il 2013*, incontro interparlamentare, Bruxelles 11 febbraio 2009. Servizi affari internazionali del Senato. Fig. 16 in APPENDICE.

¹³⁴ Con il Consiglio Europeo di Goteborg del giugno 2001, è stata introdotta una dimensione ambientale al processo di Lisbona per l’occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale. Viene così affermato un valore trasversale delle politica regionale.

¹³⁵ Il Documento Strategico Preliminare Nazionale è un testo tecnico-amministrativo che analizza le tendenze dell’economia italiana con un particolare attenzione per le regioni del mezzogiorno. Esso individua le priorità in tutte le aree del paese, auspica una maggiore diffusione della cultura della valutazione e l’attivazione sistematica del partenariato economico e sociale nelle diverse fasi dell’attuazione e programmazione degli interventi. Il documento articola le priorità in tre assi d’intervento che riguardano tanto il piano nazionale che quello regionale. Di Stefano A., *La programmazione degli interventi*, cit., p. 724. Il testo del DSPN per la programmazione 2007-2013 è reperibile *on line* all’indirizzo www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/DSPN.pdf.

(C.I.P.E.)¹³⁶ n. 77 del 2005, che ha istituito un comitato composto da 12 amministrazioni centrali e coordinato dal ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica¹³⁷) con l'obiettivo di predisporre un documento di proposta sulle linee generali di definizione del Quadro"¹³⁸. Il C.I.P.E., come specifica art. 1 della deliberazione richiamata, ha il compito di predisporre il documento "(...) concernente obiettivi, tempi, metodi e responsabilità delle amministrazioni centrali per la predisposizione del QSN, con indicazione delle attività da porre in essere (...) in modo da pervenire alla definizione e all'inoltro formale alla Commissione Europea della proposta di QSN". Il C.I.P.E. provvede inoltre alla ripartizione del Fondo per le aree sottoutilizzate finanziando, per la parte di competenza nazionale a cui si aggiungerà la quota di finanziamento comunitario, gli interventi speciali ex art. 119, 5° co., Cost.¹³⁹.

Un ruolo fondamentale è svolto inoltre dal Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (ex Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione). Quest'ultimo è stato istituito nel 1998 nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con l'obiettivo di realizzare, in attuazione dell'art. 119, comma 5 della Costituzione, gli interventi volti al riequilibrio economico-sociale e allo sviluppo economico delle aree sottoutilizzate del Paese. Dal 18 maggio 2006 (d.l. n. 181/06, convertito l. n. 233/06) il Dipartimento è stato trasferito al Ministero dello Sviluppo Economico e il DPR n. 225 del 14 Novembre 2007 ne riorganizza la struttura e le funzioni. Il Dipartimento ha coordinato l'attuazione in Italia del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, strumento attraverso il quale vengono utilizzate le risorse comunitarie dei fondi strutturali, e coordina l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Promuove la programmazione degli investimenti pubblici e degli incentivi finanziati con il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e la loro attuazione attraverso le Intese Istituzionali di Programma, sottoscritte tra Stato e Regioni, e gli Accordi di Programma Quadro. Introduce analisi delle tendenze economiche territoriali e dei flussi finanziari per lo sviluppo, contribuendo all'elaborazione dei documenti economici e programmatici del Governo. Esso, come si riprenderà poco più avanti, è composto anche da un'unità di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (UVAL) e da un nucleo tecnico di valutazione

¹³⁶ Con tale delibera il C.I.P.E. nomina un "Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria" formato da Amministrazioni centrali di settore, dal MEF, dalle Regioni, dai rappresentanti del partenariato istituzionale ed economico sociale. Tale comitato può suddividere la propria attività di controllo in numerosi ambiti. Il Comitato, su iniziativa del suo Presidente, può partecipare alla Commissione Europea in merito ai temi trattati dallo stesso. Il Ministero dello Sviluppo Economico svolge la funzione di coordinamento di detto Comitato ed è responsabile della valutazione dei processi decisionali dello stesso. Con la stessa delibera il C.I.P.E. individua altresì i livelli di responsabilità, i compiti dei vari soggetti coinvolti e i dettagli operativi d'attuazione dei vari programmi di coesione.

¹³⁷ <http://www.dps.mef.gov.it/ml.asp>

¹³⁸ DI STEFANO A., *La programmazione degli interventi*, cit., p. 723.

¹³⁹ DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane nell'attuazione*, cit. .

e verifica degli investimenti pubblici (UVER) che hanno un ruolo centrale nel controllo della fase attuativa delle politiche comunitarie a livello nazionale.

Altro organismo coinvolto nella politica di programmazione del QSN è il Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari (C.I.A.C.E.). Esso è stato istituito dall'art. 2 della Legge 11/05 con il compito di coordinare le amministrazioni centrali tra loro e tra gli enti territoriali quando si devono adottare decisioni con rilievo comunitario nelle materie di rispettiva competenza.

3.2.4. Il ruolo delle Regioni e delle amministrazioni locali

Il ruolo svolto oggi dalla Regioni e, più in generale, dalle amministrazioni locali, nel procedimento di programmazione della politica europea, è un ruolo più importante e decisivo. Ciò si deve, come già sottolineato in questa ricerca, sia all'abbandono, a livello comunitario, di un livello di gestione/organizzazione basato su una rigida ripartizione delle competenze tra i vari attori istituzionali, (in favore di un procedimento più paritario e collaborativo) sia, a livello nazionale, alla riforma del Titolo V della Costituzione (che ha dato importanza e maggior vigore agli enti locali e alla loro autonomia). “Allo stesso tempo, l'abbandono della pratica di una rigida programmazione per misure, in sostanza lascia maggiori margini alle autorità locali per l'autonoma individuazione di interventi confacenti a fabbisogni e vocazioni produttive dei contesti locali, in linea con il processo di devoluzione alle autorità locali di maggiori poteri anche nella fase di policy making.(...)”¹⁴⁰.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, vale la pena ricordare che “fino alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 (...) ben poche erano le Regioni che si erano poste il problema di garantire la tempestività e la coerenza dell'attività legislativa regionale rispetto agli obblighi derivanti dal diritto comunitario, e ancora meno quelle che si erano preoccupate di dotarsi di apposite procedure dirette a garantire un'effettiva e consapevole partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie”¹⁴¹. Ritardo dovuto anche all'incertezza in merito alla scelta degli organi preposti ad adottare tali decisioni e della procedura da seguire. Tale scelta avrebbe infatti avuto un inevitabile impatto “sulla forma di governo regionale sotto due

¹⁴⁰ BAGARANI M. E BONETTI A., *Politiche regionali e fondi strutturali. Programmazione nel sistema di governo della UE*, Rubettino, 2005.

¹⁴¹ BONCINELLI B., CARETTI P., *Sviluppo regionale*, cit., p. 2002.

distinti profili: quello dei rapporti tra Giunta e Consiglio (...) e quelli dei rapporti interni alla Giunta (...)"¹⁴².

Infatti, pur essendo state avviate in passato una serie di iniziative tese al superamento di tale stallo (per esempio, è stata adottata nel 1995 un'intesa della Conferenza permanente Stato-Regioni che istituiva un comitato ristretto di assessori più direttamente coinvolti nella politica comunitaria al fine di assicurare l'unità d'indirizzo politico della Regione nella politica comunitaria e prevedeva il responsabile regionale di programma che avrebbe dovuto garantire il coordinamento delle varie attività regionali connesse alla politica comunitaria) la svolta che ha permesso alle Regioni d'essere vere protagoniste della politica di coesione, sia nella fase programmatica (tesa all'individuazione degli obiettivi e delle aree su cui indirizzare gli interventi) sia della fase attuativa, sono state le riforme costituzionali del 1999 e del 2005. "(...) E' interessante osservare come i nuovi statuti, abbandonata la logica degli interventi disorganici che aveva sin qui caratterizzato l'intervento regionale in materia, non soltanto hanno compiutamente disciplinato le forme e le modalità d'attuazione degli atti normativi comunitari e di partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie (...) ma, in alcuni casi, hanno fatto della programmazione il metodo «normale» attraverso il quale l'attività della Regione si svolge e si riempie di contenuti concreti"¹⁴³. "E' l'esistenza per le Regioni (...) di uno spazio costituzionalmente tutelato, che consente loro di rapportarsi direttamente con l'Unione Europea. In particolare, le Regioni partecipano direttamente alle attività legate allo studio e all'approvazione dei progetti normativi comunitari, attraverso un procedimento che permette loro di interloquire con il Governo centrale quando si tratti di affari che rientrano nella loro competenza. Inoltre le stesse Regioni provvedono all'attuazione degli atti comunitari (...) nelle materie di loro competenza"¹⁴⁴.

In questo nuovo quadro normativo le Regioni sono poste nella condizione di partecipare attivamente alla programmazione ed attuazione dei Fondi comunitari. In particolare, per quanto riguarda la fase di programmazione (per quella di attuazione/verifica si dirà più avanti) le amministrazioni interessate sono chiamate a programmare gli interventi per il loro specifico settore di competenza (territoriale per le Regioni e settoriale per le strutture centrali ministeriali) tramite la formulazione di documenti finalizzati a rappresentare le azioni da realizzare. Tra questi, sono annoverati i Piani Operativi Regionali (POR). Il POR¹⁴⁵

¹⁴² *Ibidem*, p. 2020.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 2022.

¹⁴⁴ DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane nell'attuazione*, cit. .

¹⁴⁵ Tale documento è a sua volta composto dal Progetto Territoriale Integrato (PTI). Esso raggruppa le azioni intersettoriali, strettamente collegate tra loro, indirizzate verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo, per uno specifico ambito territoriale, in accordo con la programmazione nazionale e regionale.

“specifica le azioni pluriennali (misure) che verranno realizzate per il conseguimento di una o più priorità strategiche (assi). Gli assi sono delineati nel QCS nel cui ambito è inserito il POR, che quindi si configura come il documento di attuazione del QCS”¹⁴⁶. A questa fase segue una fase concertativa tra i vari enti. Concertazione che ha lo scopo di valutare i programmi e scegliere quelli che andranno inseriti nel QSN. Fatto ciò, un’ultima fase prevede la pianificazione dei modelli di attuazione a tre diversi livelli: a) livello riferito alla programmazione della strategia specifica (territoriale e/o settoriale) della politica regionale unitaria. Ogni strategia va correlata con l’amministrazione coinvolta; b) livello della condivisione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità; c) livello della scelta degli strumenti per la politica regionale unitaria.

L’esito di tali fasi porta all’adozione di un’Intesa Istituzionale di Programma. Quest’ultima è l’anello di raccordo tra lo Stato e le Regioni (i cui rapporti, è bene ricordarlo, sono tutti improntati al principio di leale collaborazione) e tra più Regioni tra loro. Essa “costituisce lo strumento con il quale sono stabiliti congiuntamente tra il Governo e la Giunta di ciascuna Regione o Provincia autonoma gli obiettivi da conseguire ed i settori nei quali è indispensabile l’azione congiunta degli organismi predetti. Essa rappresenta l’ordinaria modalità del rapporto tra Governo nazionale e Giunta di ciascuna Regione e Provincia autonoma per favorire lo sviluppo, in coerenza con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista”¹⁴⁷. Infatti è “il luogo della condivisione delle modalità di conseguimento degli obiettivi della programmazione della strategia di politica regionale nell’ambito della cooperazione istituzionale”¹⁴⁸. “L’IIP è lo strumento di programmazione che consente ad ogni Regione, o Provincia autonoma, di concordare con il Governo centrale gli obiettivi, i settori e le aree dove effettuare gli interventi infrastrutturali di interesse comune per lo sviluppo del territorio regionale. La gestione dell’intesa è garantita dalla presenza del comitato istituzionale di gestione (CIG), un organo composto dai rappresentanti del Governo e della giunta della regione o provincia autonoma. Il CIG ha il compito di verificare periodicamente il raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi, e si avvale, per gli aspetti tecnici, del comitato paritetico di attuazione (CPA), composto dai rappresentanti delle amministrazioni di volta in volta coinvolte”¹⁴⁹. Tramite questa intesa le parti definiscono il modo in cui verrà attuato il QSN attraverso un piano pluriennale di interventi funzionalmente collegati al territorio della Regione o della Provincia autonoma interessata. Tali

¹⁴⁶ ROTILIO A., ALFANO F., RASCHELLA S., *I fondi strutturali*, cit. .

¹⁴⁷ Delibera CIPE n.29/1997.

¹⁴⁸ QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013, (in FOP) cit. .

¹⁴⁹ ROTILIO A., ALFANO F., RASCHELLA S., *I fondi strutturali*, cit. .

Intese vengono sottoscritti anche dal Ministro per lo sviluppo economico con lo scopo di garantirne l'unitarietà e la coerenza complessiva della strategia di politica regionale.

Coerentemente a quanto stabilito nell'Intesa, le parti possono utilizzare altri strumenti di attuazione, come:

- L'Accordo di Programma Quadro (APQ). Esso è strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma ed individua dettagliatamente i tempi, le modalità e le risorse da impiegare per realizzare gli obiettivi prefigurati nell'Intesa laddove si ritenga necessaria o più adeguata un'attuazione affidata alla collaborazione Stato-Regioni o alle sole Amministrazioni centrali (in quest'ultimo caso, le modalità di attuazione possono essere definite direttamente dai PO). APQ è sottoscritto dalla Regione, dal Ministero dell'economia e delle finanze, nonché dalla o dalle amministrazioni centrali competenti a seconda della natura e del settore di intervento previsti. Ogni APQ prevede, come sua parte integrante, un allegato tecnico.

- L'Accordo di Programma Quadro Interregionale. Con tale strumento viene programmata l'attuazione di obiettivi sovra regionali o interregionale d'iniziativa dell'Amministrazione centrale o di più Regioni.

L'intesa così raggiunta permette di sintetizzare tutte le posizioni, valutare e correggere i Piani Operativi che comporranno una prima bozza del QSN. E' la stessa normativa comunitaria ad attribuire all'Intesa tale funzione di coordinamento. Infatti "Il rapporto tra Stato e Regione nella predisposizione di questo QSN trova la sua compiuta regolamentazione non soltanto nel art. 28 del Regolamento comunitario, ma anche e soprattutto nelle norme di rango costituzionale interno. Infatti, ciò che sarebbe facoltativo secondo la normativa comunitaria, ossia la consultazione tra lo Stato e le Regioni, diventa obbligatorio per l'ordinamento interno. Il fondamento normativo di questa collaborazione può essere individuato nell'applicazione congiunta di diverse fonti normative, sia precedenti che successive alla riforma del Titolo V della Costituzione (...) tali processi coinvolgono sempre una pluralità di livelli di governo e trovano le loro fonti di disciplina in differenti corpi normativi che non sono riconducibili ad una matrice unitaria e nazionale"¹⁵⁰.

3.3 Fase d'attuazione

Prima di analizzare più accuratamente la fase d'attuazione, è importante premettere che anche in essa opera il principio del partenariato. In tale passaggio infatti, "vanno attentamente

¹⁵⁰ DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane nell'attuazione*, cit. .

considerate le soluzioni atte a massimizzare i benefici del coinvolgimento del partenariato in questa delicata fase (...) minimizzandone i possibili rischi” in particolare “il coinvolgimento effettivo del partenariato richiede (...) di rafforzare l’efficacia e l’efficienza delle sedi di confronto, riconoscendo a ciascun livello un oggetto definito di confronto ed un idoneo grado di rappresentatività, a partire da quello locale”¹⁵¹.

La fase attuativa (o discendente) è la fase che, più di quella di programmazione, interessa istituti e attori diversi dallo Stato centrale. Ciò nonostante, l’unico soggetto responsabile dell’attuazione è lo Stato centrale. In particolare l’art. 65 del regolamento (CE) n. 1083/2006 stabilisce che: “conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, gli Stati membri hanno la responsabilità primaria dell’attuazione e del controllo degli interventi” nonché l’art. 70 che prevede che “gli Stati membri sono responsabili della gestione e del controllo dei programmi operativi”. “Del resto è una delle caratteristiche peculiari dell’ordinamento comunitario attribuire limitato rilievo alle articolazioni interne dei vari Stati membri, tenendo fermo il principio che la responsabilità fa capo allo Stato, indipendentemente dal livello di governo coinvolto nella questione e soprattutto individuato o individuabile come responsabile della violazione”¹⁵².

L’attuazione dei programmi operativi è però attribuita, per espressa previsione del regolamento¹⁵³, al livello territoriale più appropriato. Ciò sta ad indicare che nonostante l’ordinamento comunitario faccia riferimento unicamente allo Stato membro al fine di individuare eventuali responsabilità, dall’altro lato riconosce comunque l’organizzazione territoriale interna di ciascuno Stato alla quale, infatti, attribuisce l’importante funzione attuativa della programmazione. Art. 59 del regolamento si occupa direttamente di tale fase attuativa stabilendo che lo Stato membro è tenuto a designare un: a) un’autorità di gestione del programma operativo; b) un’autorità di certificazione delle dichiarazioni da inviare alle Commissioni; c) un’autorità di *audit* indipendente da quella di controllo con la funzione di verificare l’efficienza del sistema di gestione e controllo. La responsabilità statale è però riconducibile alla previsione di cui all’art. 70 del regolamento che “gli Stati membri sono responsabili della gestione e del controllo dei programmi operativi in particolare mediante le seguenti misure: a) garantiscono che i sistemi di gestione e di controllo dei programmi operativi siano istituiti in conformità con gli art. 58 e 62 e funzionino in modo efficace b) prevenendo, individuando e correggendo le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente

¹⁵¹ QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013, (in FOP) cit. .

¹⁵² DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane nell’attuazione*, cit. .

¹⁵³ Art. 12 Regolamento (CE) n. 1083/06 stabilisce che: “L’attuazione dei programmi operativi di cui all’art. 32 è di competenza degli Stati membri al livello territoriale appropriato, secondo l’ordinamento di ciascuno Stato membro (...)”.

versati compresi, se del caso, gli interessi di mora. Essi ne danno notifica alla Commissione e la informano sull'andamento dei procedimenti amministrativi e giudiziari”¹⁵⁴.

Al massimo entro un anno dall'approvazione del QSN le Regioni, gli altri enti territoriali e le Amministrazioni centrali coinvolte nella programmazione, devono definire il loro *modus operandi* in un documento di programmazione strategica-operativa o documento unitario di programmazione (considerato come uno sviluppo del Documento Strategico Regionale idoneo ad assumere, per ogni Regione, “caratteristiche e funzioni di coordinamento tecnico unitario della programmazione strategico-operativa della politica regionale 2007-2013”¹⁵⁵) che tenga conto degli obiettivi della politica regionale, identifichi le risorse da impiegare, indichi le modalità di coinvolgimento del partenariato, individui le priorità e le modalità di attuazione della politica regionale e le modalità per garantire il coordinamento della politica regionale complessiva. “In ogni amministrazione tale documento declinerà, anche tenendo conto della programmazione operativa intanto avviata in corso, la strategia specifica di politica regionale nel quadro dei propri documenti programmatici generali assicurando la coerenza delle strategie e di queste con la normativa comunitaria e nazionale”¹⁵⁶. Ciò premesso, “la politica regionale unitaria si attua attraverso strumenti e modalità in grado di garantire, indipendentemente dalla fonte di finanziamento specifica (risorse della politica regionale comunitaria, nazionale o ordinaria), la migliore realizzazione dei livelli di cooperazione istituzionale necessari, la più ampia e funzionale partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti, tra le quali il sistema delle autonomie locali, condizioni adeguate di efficienza ed efficacia nelle procedure e nelle modalità attraverso le quali pervenire al conseguimento degli obiettivi e dei risultati”¹⁵⁷.

Nello svolgimento delle funzioni dipendenti alla titolarità del Programma l'Amministrazione responsabile dell'attuazione è coadiuvata da un Comitato di Indirizzo e di Attuazione, di cui fanno parte, oltre all'Amministrazione centrale competente, le Amministrazioni regionali il cui territorio è interessato dalla programmazione del PO, il Ministero dello Sviluppo Economico (DPS) e l'ufficio per la valorizzazione delle risorse umane presso il Ministero della Giustizia. Ciò al fine di garantire la massima coerenza della politica regionale con la politica designata dal QSN. Tale Comitato esprime la cooperazione

¹⁵⁴ BONCINELLI V., CARETTI P., *Sviluppo regionale*, cit., p. 2008, commentando l'art. 59 del regolamento e le sue prescrizioni, affermano che: “(...) tali autorità sono responsabili dell'efficacia e della regolarità della gestione e dell'attuazione delle azioni comunitarie in ogni loro fase (ciò non toglie che nel rispetto del principio di sussidiarietà, la responsabilità complessiva in ordine all'attuazione delle azioni comunitarie gravi pur sempre sullo Stato membro)”.

¹⁵⁵ QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013, (in FOP) cit. .

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

istituzionale anche nella fase d'attuazione affiancando l'Autorità di Gestione per garantire l'attuazione del programma.¹⁵⁸

I soggetti che dovranno occuparsi del controllo e della gestione¹⁵⁹, sono individuati con provvedimenti successivi quali: l'Intesa Istituzionale di Programma, prima, e l'Accordo di Programma Quadro, dopo, per attuare l'Intesa. Gli Accordi vengono promossi dallo Stato, le Regioni o gli Enti pubblici¹⁶⁰. Il regolamento, all'art. 58, 1° co. lett. b), stabilisce che la formazione del sistema di gestione e controllo dei sistemi operativi deve garantire l'osservanza del principio della separazione delle funzioni fra gli organismi nominati e all'interno degli stessi. Cioè, il divieto di designare, per una pluralità di funzioni, lo stesso settore dell'amministrazione interessata.

L'Autorità di gestione deve garantire l'attuazione del programma. Ciò attraverso una serie di azioni tra cui la valutazione delle azioni destinate a essere finanziate al fine di selezionare quelle congruenti con il programma operativo e la normativa comunitaria e nazionale, la verifica dell'avvenuta conservazione e registrazione delle operazioni attraverso un sistema informatico, la verifica dell'esistenza e efficienza di un sistema di contabilità separata, la verifica del corretto invio di informazioni all'autorità di certificazione. Si noti che "l'Autorità di gestione viene individuata direttamente dall'Amministrazione interessata ed è solitamente costituita dalla ripartizione amministrativa che già si occupa della gestione dei fondi comunitari"¹⁶¹.

L'Autorità di certificazione ha il compito di attestare ciò che viene dichiarato dal gestore e certificare le spese effettuate e la loro conformità alla normativa comunitaria e nazionale. L'Autorità in questione verifica anche la correttezza e la completezza delle informazioni ricevute nonché l'adeguatezza delle attestazioni da inviare alla Commissione.

L'Autorità di Audit¹⁶² si preoccupa di controllare l'operato delle due Autorità sopra citate. La propria attività dev'essere diretta ad accertare l'efficacia del sistema di gestione e di controllo nonché di garantire che la propria attività si svolga su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate.

In fine, il Comitato di Sorveglianza deve accertare l'efficacia e la qualità dell'attuazione del programma operativo, controllare i criteri di selezione delle operazioni da finanziare, dei progressi compiuti, dei rapporti annuali. Esso ha anche un compito di proposta all'autorità di

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ Qui solo accennati perché già richiamati poco più avanti in questa ricerca. Inoltre, Fig. 18 e 22 in APPENDICE.

¹⁶⁰ DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane nell'attuazione*, cit.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² Fig. 19-21 in APPENDICE.

gestione in merito alla revisione o esame del programma operativo. La sua attività, organizzata anche attraverso la delibera del C.I.P.E.¹⁶³, è improntata ai principi di proporzionalità e specificità. Essa deve garantire coerenza, trasparenza e efficacia nelle varie fasi d'attuazione. "Il sistema di sorveglianza della programmazione operativa riguarderà quindi l'insieme della politica regionale unitaria, nazionale e comunitaria, e potrà essere attuato attraverso un "Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria (...) quale riferimento unificato e di coordinamento dell'accompagnamento e della sorveglianza di tutti i Programmi Operativi"¹⁶⁴.

Oltre a tali enti adibiti al controllo ci sono i c.d. Nuclei di valutazione¹⁶⁵, chiamati a svolgere attività di verifica e valutazione *ex ante*, in pendenza ed *ex post* dell'attività svolta per l'attuazione del programmi. L'art. 48 del regolamento prevede infatti che la Amministrazioni definiscano nei loro piani e strumenti di programmazione, le risorse e gli strumenti destinati alla valutazione in congruità agli obiettivi conoscitivi. Esse devono altresì mettere a disposizione dei valutatori tutte le informazioni loro necessarie per il corretto svolgimento di tali attività. Tali nuclei possono anche essere interni all'Amministrazione coinvolta nell'attuazione, a patto che vengano rispettati i requisiti di indipendenza richiesti dal regolamento generale e solo ove sussistano a capo di tali nuclei i principi di competenza e autonomia funzionale¹⁶⁶. "La guida delle valutazioni (...) sarà affidata a Gruppi di Pilotaggio (...) che includeranno, insieme ad esperti e/o componenti dei nuclei di valutazione non impegnati nella specifica valutazione di riferimento, rappresentanti del partenariato e dei portatori d'interesse"¹⁶⁷. Gli esiti di tale attività di valutazione sono portati a conoscenza dei soggetti responsabili del coordinamento e controllo delle politiche in esame.

Al coordinamento di tale attività di verifica è posto il Sistema Nazionale di Valutazione. Tale ente, che orienta i processi di valutazione e auto-valutazione, è basato su una serie di

¹⁶³In riferimento alla richiamata delibera C.I.P.E., "le Amministrazioni titolari dei programmi definiranno le modalità specifiche di organizzazione del sistema di sorveglianza unificato, estendendo al complesso della politica regionale unitaria l'esperienza della sorveglianza dei Fondi strutturali, migliorandone la capacità di assicurare sia la chiarezza nella ripartizione delle responsabilità, sia l'esplicitazione delle ragioni e degli impegni dei diversi soggetti coinvolti e quindi del contributo e dei compiti che ad ognuno di essi si affida".

¹⁶⁴ QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013, (in FOP) cit. .

¹⁶⁵ Istituiti dalla legge n. 144/1999, art.1 il quale statuisce che: "Al fine di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, le amministrazioni centrali e regionali, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, istituiscono e rendono operativi, entro il 31 ottobre 1999, propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione. E' assicurata l'integrazione dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici con il Sistema statistico nazionale, secondo quanto previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".

¹⁶⁶ QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013, (in FOP) cit. .

¹⁶⁷ *Ibidem*.

attività collettive condotte dalle strutture pubbliche operanti nel campo della valutazione della politica regionale nazionale e comunitaria. Esso è coordinato dall'Unità di Valutazione (UVAL)¹⁶⁸ e dal nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (UVER)¹⁶⁹ del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello Sviluppo Economico. Esso si dota di un programma di lavoro periodicamente aggiornato e rivisto. “Valutatori e società di assistenza si configurano come veri e proprio intermediari tra le indicazioni del livello amministrativo superiore e le esigenze operative delle amministrazioni destinatarie dei fondi. L'esito è che essi (...) svolgono un ruolo cruciale nella diffusione delle informazioni comunitarie tra le amministrazioni nazionali e quelle sub nazionali”¹⁷⁰.

A chiusura del sistema si pone il beneficiario finale, ossia colui che commissiona i lavori per la realizzazione delle misure previste. E' importante sottolineare che anche se il controllo e la verifica si riferiscono a singolo progetti, le sanzioni possono essere irrogate sia al beneficiario finale che allo Stato membro.

Da ultimo è importante ricordare brevemente una serie di iniziative adottate al fine di garantire un maggior coinvolgimento ed una migliore informazione dei soggetti interessati alla programmazione degli interventi. Si richiama qui, per esempio, l'attività svolta dalla Unioncamere che, ancora per la vecchia programmazione, “ha costituito nel 2003 il tavolo di coordinamento delle agenzie nazionali per la partecipazione ai bandi di gara di emanazione nazionale, regionale e locale, coinvolgendo e assistendo le strutture camerali interessate dal bando stesso e, a livello territoriale ha organizzato dei workshop di confronto tra i rappresentanti del sistema camerale locale e quelli delle amministrazioni regionali, al fine di mettere a fattore comune le attività, i progetti e le informazioni sulle dinamiche riguardanti la chiusura dell'attuale programmazione e l'apertura del nuovo ciclo 2007-2013”¹⁷¹. Nonché un “sistema informativo sui bandi di gara, (...) realizzato nel corso del 2004 e implementato negli anni successivi allo scopo di rendere sistematica l'azione di monitoraggio e diffusione delle

¹⁶⁸ Essa “fornisce il supporto tecnico all'attività di programmazione degli investimenti pubblici, anche attraverso l'elaborazione e la diffusione di metodi, con particolare riferimento ai programmi comunitari, alla programmazione negoziata e a programmi di investimento sottoposti all'esame del CIPE. Partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali. Fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza dei programmi e dei progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate; http://www.dps.mef.gov.it/organigrammaNEW/unita_valutazione.asp .

¹⁶⁹ Esso “verifica e dà impulso all'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento delle amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico, con particolare riferimento ai programmi comunitari e agli Accordi di programma quadro. La verifica, da attuarsi in modo coordinato alle procedure di monitoraggio coordinate dal Servizio competente, concerne l'osservanza delle previsioni di spesa e gli effetti socio-economici connessi all'attuazione e all'accelerazione della spesa”; http://www.dps.mef.gov.it/organigrammaNEW/unita_verifica.asp .

¹⁷⁰ MANZELLA G. P., *Soggetti, tecniche e dinamiche*, cit., p. 310.

¹⁷¹ *Utilizzo dei fondi strutturali nella programmazione 2000-2006 e preparazione del nuovo periodo 2007-2013. Fondi strutturali europei e progettazione del sistema camerale*, cit. .

opportunità per il sistema camerale, derivanti dall'utilizzo dei fondi strutturali, sulla base di una selezione dei bandi ed avvisi di gara nazionali, regionali e provinciali, sui temi d'interesse delle camere di commercio" consultabile on-line all'indirizzo www.unionecamere.net .

PARTE IV - IL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE (FAS). CRITERI GENERALI E PROFILI PROBLEMATICI.

4.1.FAS: una strategia unitaria

4.1.1. Brevi cenni sull'evoluzione del "Fondo per le Aree Sottoutilizzate"

Il "Fondo per le aree sottoutilizzate" (FAS) costituisce lo strumento generale di governo della politica regionale nazionale per la realizzazione di interventi nelle aree sottoutilizzate¹⁷². In tali aree le risorse del FAS si aggiungono a quelle ordinarie e a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento.

Nei primi anni '90 l'Italia conobbe un profondo cambiamento in tema di politica regionale, sia a livello nazionale che comunitario. Successivamente alla soppressione dell'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AGENSUD), l'intervento straordinario per le regioni del Sud lasciò spazio all'intervento ordinario per la riduzione dei divari di sviluppo locale: nel 1993 venne istituito, in seno al Ministero del Bilancio e della programmazione economica, l'Osservatorio delle politiche regionali, poi sostituito dalla Cabina di regia nazionale con il compito di gestire gli interventi a favore delle aree depresse. Nel 1998 le competenze vennero trasferite al nuovo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione che divenne in breve tempo il punto di riferimento per il coordinamento della politica regionale comunitaria e le risorse aggiuntive nazionali impiegate per la realizzazione di investimenti pubblici ed la concessione di incentivi destinati alle aree depresse del Paese.

¹⁷² Secondo il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione «la definizione (sulla base dell'art. 27, comma 16 della Legge 488/99 - Legge finanziaria 2000) comprende:

- le sei regioni Obiettivo 1 (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia, Sardegna, Sicilia);
- la regione Abruzzo in considerazione della scarsa durata, nel passato ciclo di programmazione, del sostegno transitorio (*phasing out*) dall'obiettivo 1 a favore di questo territorio;
- la regione Molise attualmente in regime di sostegno transitorio (*phasing out*) dall'obiettivo 1;
- le aree del Centro-Nord destinatarie dei Fondi Comunitari nel presente ciclo di programmazione (Aree Obiettivo 2);
- le aree del Centro-Nord incluse nella precedente programmazione comunitaria e beneficiarie quindi del regime di sostegno transitorio (*phasing out* dagli obiettivi 2 e 5b);
- le zone beneficiarie di Aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87.3.c).

La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge finanziaria 2003) rompe con il passato ed istituisce il Fondo per le aree sottoutilizzate¹⁷³. Originariamente si istituiscono due fondi intercomunicanti: il Fondo per le aree sottoutilizzate di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze (articolo 61, comma 1) ed il Fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero delle attività produttive (c.d. Fondo MAP) di competenza del Ministero delle attività produttive (articolo 60, comma 3). La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) ha poi identificato in maniera unitaria il Fondo presso il Ministero delle attività produttive ed adottato una strategia unitaria della programmazione degli interventi con il “Quadro Strategico Nazionale 2007-2013”, cioè lo strumento di politica a medio lungo termine voluto dai regolamenti Ue e approvato a livello politico nazionale e comunitario. Il QSN stabilisce gli obiettivi, le priorità e le regole della politica regionale di sviluppo: è il riferimento unitario per tutta la politica di sviluppo regionale italiana 2007-2013, che definisce gli indirizzi di programmazione per le risorse addizionali comunitarie e nazionali: Fondi strutturali (FESR, FSE), Cofinanziamento nazionale (Fondo di Rotazione Nazionale, altre risorse pubbliche) e Fondi nazionali per la politica regionale (Fondo Aree Sottoutilizzate - FAS), con il

“compito di indirizzare la spesa in conto capitale diretta ad obiettivi di riequilibrio economico-sociale in particolare nel Mezzogiorno, di ridurre la persistente sottoutilizzazione di risorse nel Mezzogiorno e di contribuire alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese”¹⁷⁴.

Si è disposta una dotazione finanziaria del Fondo con riferimento al settennio 2007-2013, sincronizzando così la programmazione temporale di entrambi i tipi di risorse aggiuntive.

La legge 24 dicembre 2007, n.244 (Legge finanziaria per il 2008) ha disciplinato il Fondo per le annualità successive al 2010 e fino al 2015, e confermato la piena ed immediata impegnabilità delle risorse stesse fin dal primo anno.

Si è dunque scelto di far confluire la programmazione delle diverse fonti di finanziamento che hanno come obiettivo finale l'eliminazione dei divari regionali, in una *politica regionale unitaria*, finanziata dalle risorse aggiuntive nazionali¹⁷⁵ e comunitarie¹⁷⁶ per

¹⁷³ Nel 2002 il Dipartimento di Politiche di sviluppo e coesione subisce una riorganizzazione e modernizzazione amministrativa. Tra i sei servizi, quelli che si occupano dell'intervento nelle aree depresse sono il Servizio centrale di segreteria del CIPE, che istruisce le delibere sul riparto delle risorse, e il Servizio per le politiche di sviluppo territoriale che promuove e gestisce le Intese istituzionali e di programma, supportati dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici e dal Servizio progetti studi e statistiche.

¹⁷⁴ DELIBERA CIPE n. 174/2006 di approvazione del QSN, consultabile all'indirizzo www.cipecomitato.it/delibere/E060174.doc

¹⁷⁵ Con riferimento all'art. 119, comma 5, Costituzione.

acquisire una maggiore capacità di spesa in conto capitale, condizione essenziale per soddisfare il principio di addizionalità derivante dagli impegni assunti dall'Italia con l'Unione Europea¹⁷⁷.

Il perseguimento degli obiettivi di produttività, competitività e innovazione è legato non solo ad un recupero di efficienza delle procedure ma anche di efficacia degli interventi, con riferimento alla persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno¹⁷⁸.

Annualmente la Legge finanziaria assegna l'ammontare di risorse aggiuntive nazionali da destinare al FAS. Il CIPE, oltre a rendere attuativi i fondi, è responsabile per le decisioni riguardanti l'allocazione delle risorse.

4.1.2. Principi per l'utilizzo del FAS

I principi di base, anche di rilievo costituzionale, che sottendono al legittimo ed efficace utilizzo delle risorse aggiuntive nazionali sono i seguenti:

- *principio di prevalente destinazione delle risorse ad obiettivi di riequilibrio economico sociale*, così come previsto dall'art. 119, comma V della Costituzione¹⁷⁹, anche allo scopo di tener conto dell'opportunità di integrare gli obiettivi conseguibili dalle Regioni dell'obiettivo "Competitività territoriale ed occupazione" di cui al Reg. (CE) n. 1080/2006, con obiettivi coerenti conseguibili specificamente nell'ambito del Programma e delle risorse della politica regionale nazionale finanziata a valere sulle risorse del FAS;
- *principio di addizionalità delle risorse*, che non possono sostituirsi a quelle della politica ordinaria;
- *principio di sussidiarietà e di adeguatezza territoriale del livello di programma*.

¹⁷⁶ Con riferimento all'art. 15 «Addizionalità» del Reg. (CE) n. 1083/2006: "1. I contributi dei Fondi strutturali non sostituiscono le spese strutturali, pubbliche o assimilabili, di uno Stato membro".

¹⁷⁷ DELIBERA CIPE, n. 166/2007 di attuazione del QSN, disponibile sul sito www.cipecomitato.it: "Il conseguimento degli obiettivi delineati nel QSN richiede che sia assicurata l'effettiva aggiuntività nell'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate alla politica regionale selezionando interventi che non si sostituiscano a quelli di natura ordinaria, ma che, previa un'attenta considerazione dell'inquadramento strategico fornito per ciascuna Priorità, accelerino in modo significativo il conseguimento di obiettivi condivisi con l'azione ordinaria, o costituiscano esperienze innovative dirette a sperimentare linee di azione che l'azione di ordinaria potrà assumere come proprie nel futuro, ovvero siano in grado di consentire di cogliere compiutamente, entro l'arco di realizzazione del programma, specifiche e aggiuntive opportunità, o più tempestiva risposta a bisogni di natura territoriale. In tale ultimo caso, che costituisce peraltro ambito specifico di azione della politica regionale, dovranno in particolare assicurarsi condizioni di concentrazione delle risorse tali da rendere plausibili impatti significativi".

¹⁷⁸ R. GALLIA, *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2008, p. 24.

¹⁷⁹ «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

4.1.3. La programmazione delle risorse aggiuntive nazionali

Dapprima fu la finanziaria 2002 (L. 448/2001)¹⁸⁰ a prevedere che per la programmazione delle risorse nazionali destinate al riequilibrio economico e sociale delle aree depresse del Mezzogiorno e del Centro-Nord si dovesse far riferimento a criteri mutuati dalla programmazione dei fondi comunitari: le risorse, infatti, vanno destinate

“a progetti selezionati secondo criteri di avanzamento progettuale e di coerenza programmatica, con particolare riferimento alle priorità della programmazione comunitaria 2000-2006 e con ricorso a metodi premiali” (art. 73, comma 1)¹⁸¹.

Il percorso di concluderà con la predisposizione del QSN e il definitivo passaggio all'unitarietà strategica delle politiche regionali, comunitaria e nazionale, anche attraverso un adeguamento e una progressiva convergenza delle modalità di attuazione delle due programmazioni. Il CIPE, Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, ha approvato, nella seduta del **21 dicembre 2007, la delibera n. 166** di attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la politica regionale di sviluppo 2007-2013¹⁸² nella quale è contenuta anche la Programmazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), e che fissa le procedure tecnico-amministrative per l'attuazione della Politica regionale unitaria.

Oltre a ripartire le risorse assegnate al FAS per il periodo 2007-2013 tra le due macro aree Centro Nord e Mezzogiorno stabilisce anche i criteri per la programmazione degli

¹⁸⁰ Per una panoramica sul modello organizzativo della politica di intervento nelle aree depresse nel Paese vedi CLARONI, *Le politiche di coesione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo, Diritto Amministrativo Speciale, IV*, Milano, 2003, p. 3852 ss.

¹⁸¹ Si fa dunque sommario riferimento a tre principi del meccanismo comunitario: quello relativo allo stato di avanzamento progettuale prevede la priorità dei progetti che presentano un profilo di spesa anticipato, cioè conseguibile entro il triennio successivo alla programmazione; quello riferito alla coerenza programmatica dei progetti ai principi della programmazione comunitaria e regionale, ed infine la premialità, ovvero la riserva di una quota delle risorse disponibili da attribuire alle amministrazioni che alla fine del triennio abbiano rispettato il profilo della spesa prevista, e di applicare contestualmente un sistema di sanzioni/decurtazioni alle amministrazioni in ritardo rispetto all'utilizzazione delle risorse loro destinate.

¹⁸² Si ricorda che il QSN 2007-2013 è stato redatto secondo le “Linee guida” tracciate dall'intesa approvata dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali nel febbraio 2005 e definite con delibera del CIPE n. 77 del luglio 2005. Il processo di costruzione del QSN delineato dalle predette Linee guida si è svolto in una prima fase, che si è conclusa nel 2005, nella quale le Amministrazioni centrali hanno predisposto un *Documento strategico preliminare nazionale* e le singole regioni hanno predisposto i loro *Documenti strategici regionali*. Successivamente, è avvenuto il confronto tra i diversi livelli di governo e le parti economiche e sociali sulle opzioni strategiche. In ultimo, nell'ottobre 2006, il governo italiano ha inviato alla Commissione europea il QSN 2007-2013, con l'individuazione degli indirizzi strategici e operativi per l'attuazione della politica regionale comunitaria e nazionale. L'ultima versione del QSN 2007-2013, del giugno 2007, contiene alcune modifiche apportate a seguito delle osservazioni della Commissione europea relative, in particolare, alla specificazione delle risorse aggiuntive.

interventi della politica nazionale aggiuntiva. La delibera mutua larga parte dei principi che regolano il processo di programmazione, implementazione, valutazione e monitoraggio dei fondi strutturali della politica regionale di coesione, con particolare riguardo ai seguenti aspetti: il periodo di riferimento programmatico (dai 3 ai 7 anni); la struttura dei Programmi Attuativi (Regionali, Interregionali, Nazionali); i principi di base; gli ambiti di intervento; i principi di attuazione; le modalità e procedure di approvazione e attuazione dei documenti programmatici; la *governance* e la sorveglianza dei programmi (organismi di gestione, di certificazione, di controllo, Comitati di Sorveglianza); gli indirizzi e criteri per l'attuazione; la valutazione; il monitoraggio.

La delibera CIPE n. 166/2007 prevede che le Amministrazioni che partecipano all'attuazione del QSN definiscano la loro strategia territoriale di politica regionale unitaria nei Documenti Unitari di Programmazione (**DUP**) per le Amministrazioni regionali o settoriale e nei Documenti Unitari Strategia Specifica (**DUSS**) per le Amministrazioni centrali¹⁸³. In tali documenti le Amministrazioni, con riferimento alle rispettive competenze istituzionali, definiscono ed esplicitano le modalità di conseguimento degli obiettivi generali della politica regionale unitaria e delle Priorità del QSN¹⁸⁴.

Ciascuna Regione o Amministrazione centrale destinataria di risorse a valere sul FAS dovrà predisporre un **Programma Attuativo**, nel quale saranno indicati i settori di intervento prescelti, nonché le Linee di Azione per ciascun settore e gli interventi che saranno realizzati nel corso dell'intero periodo di programmazione, consentendo così l'univoca interpretazione della strategia unitaria e le necessarie attività di valutazione *in itinere* ed *ex post*.

Il Programma attuativo FAS dovrà quindi fornire un quadro di riferimento certo in merito a:

- inquadramento e/o richiamo del Programma attuativo FAS nell'ambito della strategia di politica regionale unitaria per conseguire uno o più obiettivi specifici di tale strategia;
- obiettivi, linee di azione, strumenti, tempistica e risultati attesi, secondo le Priorità definite dal QSN;

¹⁸³ Per una più ampia trattazione dei principi e procedimento si rinvia alla parte di questo elaborato che affronta più diffusamente l'attuazione dei Fondi strutturali in Italia, tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali e locali.

¹⁸⁴ Il DUP/DUSS, completo dei contenuti e delle informazioni previsti nel QSN, è definito e approvato secondo modalità formali proprie di ogni Amministrazione e nel rispetto degli ordinamenti (nazionali e regionali) vigenti, entro cinque mesi dalla data di approvazione della delibera CIPE n. 166/2007.

Il DUP/DUSS è quindi trasmesso al Ministero per lo Sviluppo Economico – Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (MISE-DPS) – che ne prende atto e lo porta a conoscenza delle altre amministrazioni quale condizione necessaria per la condivisione istituzionale della strategia e per l'attivazione della cooperazione istituzionale nella fase di attuazione.

Il DUP (o documenti equivalenti) /DUSS può essere aggiornato, secondo le stesse procedure o comunque secondo procedure stabilite in sede di prima approvazione.

- integrazione degli obiettivi e delle linee di azione con quelli previsti dalla programmazione comunitaria e dalla politica ordinaria;
- indicazione dei risultati attesi (tramite indicatori e target ovvero con altre modalità che consentano comunque valutare l'efficacia del programma);
- proposta di linee di azione, con relativo accantonamento programmatico di risorse, la cui attuazione richiede il ricorso alla cooperazione istituzionale ed è quindi condizionata dalla stipula di APQ (accordi di programma quadro) e indicazione e motivazione delle linee di azione, con le relative risorse, la cui attuazione è prevista attraverso strumenti di attuazione diretta¹⁸⁵;
- individuazione e/o criteri di individuazione delle azioni cardine;
- indicazione delle linee di azione, con le relative risorse, la cui attuazione richieda l'attivazione di strumenti di incentivazione alle imprese;
- esplicitazione delle modalità di attuazione nel rispetto del *necessario collegamento e coerenza con la strategia di politica regionale unitaria* e con la programmazione ordinaria regionale e nazionale.

La delibera richiede che le Amministrazioni responsabili, nazionali e regionali, assicurino l'effettiva partecipazione delle autonomie locali alla definizione e attuazione dei programmi sulla base di procedure codificate e appropriate misure organizzative. Ogni Amministrazione, secondo specifiche modalità da lei individuate, istituisce sedi per il coordinamento della politica regionale unitaria che prevedano la partecipazione dei responsabili dei singoli Programmi (per le Regioni) o linee di azione (per le Amministrazioni centrali) nonché sessioni annuali di sorveglianza della politica regionale unitaria con la partecipazione di una rappresentanza dei Comitati e degli organismi di sorveglianza dei singoli programmi interessati.

4.2 FAS 2007-2013

4.2.1. La riprogrammazione delle risorse FAS nazionale; il decreto legge n.112/2008

¹⁸⁵ Gli strumenti attuativi possono essere di vario tipo: Accordo di programma quadro, APQ interregionale, Strumenti di attuazione diretta. *“Di norma l'attuazione dei Programmi attuativi nazionali ed interregionali si dovrà realizzare attraverso lo strumento dell'Accordo di programma quadro. Nel nuovo sistema di programmazione quindi lo strumento APQ da un lato diviene non obbligatorio al fine dell'utilizzo delle risorse per le Aree Sottoutilizzate – in quanto è possibile utilizzare altre modalità definite “di attuazione diretta” – da un altro lato ne esce rafforzato data la previsione normativa dell'Accordo di programma quadro Interregionale che valica quindi i limiti del territorio regionale per diventare uno strumento di programmazione negoziata di più ampio respiro”* (http://www.dps.tesoro.it/FAS/fas_utilizzo.asp). Per una breve ricognizione comparata sugli strumenti di suddivisione dei compiti di compiti e responsabilità tra livelli di governo nell'ambito delle politiche regionali per lo sviluppo, si rinvia ad un approfondimento dal titolo *“Multilevel governance: gli APQ a confronto con analoghe esperienze internazionali”*, contenuto nel Rapporto Annuale del DPS del 2006, consultabile su http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/docs/rapp_annuale_2006/Rapp_DPS_2006.pdf.

L'art. 1, comma 863 della legge finanziaria 2007, per favorire la nuova programmazione integrata delle risorse aggiuntive nazionali e delle risorse comunitarie, ha introdotto la settennalizzazione delle assegnazioni relative al Fondo, modulando gli stanziamenti soltanto per il periodo 2007-2013: la dotazione finanziaria prevista era pari a 64,4 miliardi di euro. L'art. 2, comma 537 della legge finanziaria 2008 ha rimodulato l'ammontare delle risorse FAS stanziato dalla finanziaria precedente ed esplicitato gli stanziamenti per le annualità successive al 2010 e fino al 2015, confermando la piena ed immediata impegnabilità delle risorse stesse fin dal primo anno.

<i>Risorse aggiuntive FAS</i>	<i>Milioni €</i>
2007	100
2008	1.100
2009	4.400
2010	9.166
2011	9.500
2012	11.000
2013	11.000
2014	9.400
2015	8.713
Totale	64.379

La delibera del CIPE n. 166 del 2007 ha definito la ripartizione finanziaria per un importo leggermente inferiore (63,3 miliardi) a causa dell'utilizzo di 1,1 miliardi a copertura di tagli disposti dalla legge finanziaria 2007.

La stessa delibera, inoltre, ha delineato le procedure di utilizzo del FAS, prevedendo quali strumenti di utilizzo dei fondi aggiuntivi programmi omologhi ai programmi attuativi delle politiche comunitarie¹⁸⁶.

I recenti sviluppi che caratterizzano la politica sulle risorse FAS hanno visto dal 2008 un massiccio intervento del Governo che, a fronte del manifestarsi della crisi finanziaria internazionale, ha deciso di promuovere l'utilizzo delle risorse del FAS in funzione "anti-crisi" emanando, in un primo tempo, un pacchetto di provvedimenti, prevalentemente decreti-legge, che hanno determinato progressive riduzioni alle disponibilità del Fondo, pari a complessivi 17,4 miliardi di euro.

Successivamente sono state varate norme straordinarie e procedure derogatorie per il rispetto dei tempi di realizzazione e dei costi di intervento.

¹⁸⁶ Come già sottolineato in precedenza, si rinvia ad altra parte di questo elaborato per la trattazione delle procedure interne riguardanti l'attuazione della politica regionale comunitaria (vedi fig. 11 in APPENDICE).

Non si è proceduto tanto all'introduzione di nuovi finanziamenti, bensì ad una riprogrammazione di risorse esistenti, con il rischio di inficiare il rispetto dell'originario vincolo di ripartizione delle risorse del Fondo, andando soprattutto ad incidere sulle politiche di sviluppo del Mezzogiorno (85% FAS nazionale), determinando la completa revisione dell'intera programmazione nazionale per il periodo 2007-2013, mentre per quanto concerne la programmazione della quota regionale del FAS la consistenza delle variazioni è rimasta pressoché inalterata e comunque meno incisiva.

La manovra annuale di finanza pubblica per il 2009 ha conosciuto rilevanti novità. Si è anticipata l'adozione di misure volte al miglioramento dei conti pubblici e al perseguimento degli obiettivi programmatici del Governo con il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e si è introdotto per la prima volta il principio della triennialità della manovra di finanza pubblica.

Il decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 (c.d. "Manovra d'estate") prevede la riprogrammazione delle risorse nazionali 2007-2013 del Fondo per le aree sottoutilizzate assegnate dalla delibera CIPE n. 166/2007 per l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e l'istituzione, a partire dell'anno 2009, del c.d. "Fondo Infrastrutture Strategiche", alimentato dalle risorse FAS riprogrammate e destinato a finanziare sia infrastrutture per la mobilità e per l'edilizia che infrastrutture energetiche e di telecomunicazioni.

Per quanto concerne il Fondo per le aree sottoutilizzate, dal punto di vista procedurale, la legge finanziaria 2009 ha stabilito l'obbligo del Governo di trasmettere una relazione annuale al Parlamento sull'utilizzo delle relative risorse¹⁸⁷, ma ha confermato, per le Regioni, le regole di inclusione di tali risorse fra quelle considerate ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno, derogate invece per le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea¹⁸⁸.

Sul lato dei contenuti della manovra economica anticipata all'estate del 2008 con il decreto legge 112, le disposizioni più rilevanti in materia di FAS si leggono agli artt. 6 *quater-sexies*.

Al fine di una concentrazione strategica degli interventi del "Fondo per le aree sottoutilizzate" si dispone la revoca, su indicazione dei Ministri competenti, delle assegnazioni

¹⁸⁷ L'art. 2, comma 43 della legge finanziaria 2009 (l. 203/2008), stabilisce che, con relazione annuale alle Commissioni parlamentari competenti e alla Conferenza Stato-Regioni, il Governo indichi l'ammontare delle risorse FAS disponibili e di quelle utilizzate in forza di delibere CIPE o di provvedimenti normativi che recano variazioni alla dotazione complessiva del Fondo, precisando l'incidenza di tali impieghi sulla ripartizione territoriale 85%-15% tra Mezzogiorno e Centro-Nord. Tale adempimento è previsto anche per l'anno 2008 (comma 44).

¹⁸⁸ Art. 2, comma 42 della legge 203/2008 che ha aggiunto i commi 5-bis e 5-ter all'art. 77-ter del decreto legge 112/2008 convertito dalla legge 133/2008.

effettuate dal CIPE fino al 31 dicembre 2006 a valere sulle risorse del FAS a favore di amministrazioni centrali e regionali, che non risultino ancora impegnate alla data del 31 maggio 2008, ovvero programmate nell'ambito degli APQ (Accordi di programma quadro) sottoscritti entro tale termine¹⁸⁹. Si istituisce, a decorrere da gennaio 2009, nello stato di previsione del MISE, un "Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale" (in breve "Fondo Infrastrutture"), comprese le reti di telecomunicazioni ed energetiche.

Il fondo è alimentato

"con gli stanziamenti nazionali assegnati per l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale per il periodo 2007-2013 in favore di programmi di interesse strategico nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali, fatte salve le risorse che, alla data del 31 maggio 2008, siano state vincolate all'attuazione di programmi già esaminati dal CIPE o destinate al finanziamento del meccanismo premiale disciplinato dalla delibera CIPE 3 agosto 2007, n. 82"¹⁹⁰.

La ripartizione della dotazione del Fondo infrastrutture, fatto salvo il principio territoriale 85% Sud - 15% Nord, avviene con delibera del CIPE, su proposta del Ministero dello Sviluppo Economico, d'intesa col Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza Unificata. Lo schema di delibera è trasmesso al Parlamento per il parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari¹⁹¹.

¹⁸⁹ Art. 6 *quater*, decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133

¹⁹⁰ Art. 6 *quinquies*, decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133.

¹⁹¹ Il Parlamento, in sede di approvazione della risoluzione [6-00028](#) sul DPEF 2010-2013, approvata nella [seduta del 29 luglio 2009](#), si è già espresso sulla necessità che il Governo trasmetta tempestivamente alle Camere, ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari, gli schemi di delibere adottati dal CIPE in attuazione dell'articolo all'articolo 6-*quinquies* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, relativi alla ripartizione di risorse del Fondo Infrastrutture, fermo restando che le delibere menzionate nell'Allegato infrastrutture devono intendersi adottate in via preliminare.

Nonostante la previsione di legge e l'impegno da parte del Governo, fino a questo momento il parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti è stato svuotato del suo significato. Gli schemi di delibera del CIPE n. 51 e n. 52 del 2009 (concernenti il quadro di dettaglio degli interventi da finanziare nell'ambito del Fondo Infrastrutture e l'Allegato opere infrastrutturali al DPEF 2010-2013) sono stati trasmessi con enorme ritardo. Esplicativo delle difficoltà del Parlamento è quanto si legge nel resoconto della seduta della V Commissione, Camera dei Deputati, di giovedì 8 aprile 2010, On. Ceroni (PdL, relatore) *"è necessario rilevare come la pubblicazione delle delibere alteri la sequenza procedimentale di cui all'articolo 6-quinquies, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, ai sensi del quale al Parlamento sono trasmessi gli schemi delle delibere CIPE che provvedono alla ripartizione del fondo infrastrutture. Osserva, infatti, che un parere ex ante viene, infatti, tramutato in un parere ex post, realizzando una fattispecie alquanto anomala e depotenziando il ruolo del Parlamento. Rileva inoltre che la procedura seguita contrasta con la stessa risoluzione 6-00028, il cui dettato presuppone, quantomeno, che il Governo si astenga dal pubblicare le delibere conferendo ad esse piena efficacia. Quanto avvenuto contraddice, del resto, la natura stessa dei pareri, la cui finalità è quella di influenzare le determinazioni dell'autorità decidente. Affinché ciò possa avvenire, i pareri devono necessariamente essere espressi prima della conclusione dell'iter procedimentale. Ritiene, pertanto, che la Commissione debba valutare la possibilità di non procedere all'espressione del parere, informando con una lettera il Governo delle ragioni per le quali non ritiene più utile esprimere detto parere"*.

La stessa disposizione del decreto legge 112/2008 prosegue con l'autorizzare la Presidenza del Consiglio, sentito il MISE, ad effettuare una ricognizione delle risorse destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate relative ai progetti finanziati a valere sui Fondi di cofinanziamento nazionale e che siano oggetto di rimborso a carico del bilancio comunitario e del "Fondo di rotazione". Effettuata la ricognizione, la Presidenza del Consiglio, su proposta dei Ministri competenti, d'intesa con MEF e MISE e previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, adotta la riprogrammazione. Il CIPE approva l'intesa e delibera gli atti necessari alla riprogrammazione delle risorse e all'attuazione dell'intesa, previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti. La Presidenza del Consiglio dei Ministri promuove la stipula con le singole Regioni delle IIP (Intese istituzionali di programma), sottoscritte dal MISE di concerto col Ministro degli Affari Regionali¹⁹².

4.2.2. Aspetti problematici: utilizzo del Fondo Aree Sottoutilizzate ad opera del decreto legge "anti-crisi" n. 185 del 2008

In continuità con la manovra estiva, nel novembre del 2008 il Governo è intervenuto nuovamente col decreto legge n.185/2008 convertito dalla legge n. 2 del 2009 per concentrare le risorse risultanti come disponibili nel FAS su obiettivi che, in considerazione della crisi economica internazionale, siano da ritenere prioritari per il rilancio dell'economia nazionale, quali le opere pubbliche e l'emergenza occupazionale¹⁹³. Si intende ridisegnare in funzione anticrisi il Quadro Strategico Nazionale, ma si dispone anche un'ulteriore riduzione, pari ad oltre 3 miliardi di euro complessivi, del FAS.

L'art. 18 del suddetto decreto affida al CIPE¹⁹⁴ il compito di destinare una quota di quelle risorse, fatto salvo il criterio di ripartizione territoriale della quota nazionale del FAS (85% Sud – 15% Nord), a tre fondi settoriali: al "Fondo sociale per l'occupazione e formazione"¹⁹⁵, al

¹⁹² Art. 6 *sexies*, decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133

¹⁹³ Si legge nel RAPPORTO STRATEGICO NAZIONALE del dicembre 2009: "La programmazione delle risorse aggiuntive nazionali del Fondo aree sottoutilizzate è stata interessata nel biennio 2008-09 da misure urgenti improntate a principi di concentrazione delle risorse disponibili del FAS su taluni obiettivi ritenuti prioritari per il rilancio dell'economia italiana, quali le infrastrutture strategiche (con particolare enfasi alle reti per la mobilità ed al sostegno delle attività produttive) e l'emergenza occupazionale"

¹⁹⁴ La disposizione dell'art. 18, comma 1, decreto legge n.185/2008 convertito dalla legge n. 2 del 2009, non si limita ad indicare nel CIPE il soggetto attuatore di questa assegnazione, ma precisa che sarà il CIPE "presieduto in maniera non delegabile dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nonché con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per quanto attiene alla lettera b)".

¹⁹⁵ "(...) istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nel quale affluiscono anche le risorse del Fondo per l'occupazione, nonché le risorse comunque destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in

“Fondo Infrastrutture”¹⁹⁶ e al “Fondo per la competitività e lo sviluppo”¹⁹⁷. Nel Fondo per le aree sottoutilizzate permangono le risorse relative agli interventi di competenza delle amministrazioni regionali. La ripartizione di tali risorse tra le regioni è effettuata con apposita delibera CIPE.

Contestualmente a questi progetti di investimento nelle infrastrutture materiali e immateriali, nelle telecomunicazioni, nell’ambiente e nell’energia, si sono avuti consistenti tagli ai danni del Fondo per le aree sottoutilizzate: alcuni già previsti dalla legge finanziaria per il 2008, altri derivanti da una serie di provvedimenti legislativi d’urgenza varati nel corso dell’anno 2008, che hanno ridotto di 12.976,40 milioni di euro la dotazione del Fondo esistente al momento dell’avvio della programmazione 2007-2013¹⁹⁸.

deroga alla normativa vigente e quelle destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione”, così l’art. 18, comma 1, lett. a) del decreto legge n.185/2008.

¹⁹⁶ “(...) di cui all’art. 6-quinquies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, anche per la messa in sicurezza delle scuole, per le opere di risanamento ambientale, per l’edilizia carceraria, per le infrastrutture museali ed archeologiche, per l’innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche per la mobilità” (art. 18, comma 1, lett. b)).

¹⁹⁷ Di cui all’articolo 1, comma 841, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per il sostegno degli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione da parte delle imprese e dei centri di ricerca.

¹⁹⁸ Le riduzioni operate sul FAS nel 2008 sono state le seguenti:

- 7.972,49 milioni di euro per misure di stabilizzazione della finanza pubblica (art. 60 , elenco 1 del decreto legge 112/2008 cit.);
- 1000 milioni di euro per dare copertura all’esenzione ICI (art. 5 decreto legge n.93/2008, convertito modificazioni dalla legge n.126/2008), modificando l’art. 2, comma 538 della legge n.244/2007 (finanziaria per il 2008) che aveva assegnato tali risorse per interventi di viabilità alla Sicilia e alla Calabria;
- 150 milioni di euro per dare copertura all’esenzione ICI (art. 5 decreto legge 93/2008 cit.), modificando l’art. 2, comma 135 della Legge 244/2007 che aveva assegnato tali risorse per combattere la peronospora in Sicilia;
- 934,2 milioni di euro per interventi di riqualificazione energetica e del patrimonio edilizio (art. 1, comma 22 della legge n.244/2007 che ha disposto la sottrazione delle risorse occorrenti agli interventi di cui alla legge n.488/1992);
- 150 milioni di euro (art. 3, comma 158 della legge n.244/2007);
- 450 milioni di euro per interventi di emergenza rifiuti in Campania (art. 17 decreto legge n.90/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.123/2008);
- 240 milioni di euro per servizio gestione rifiuti ed igiene ambientale nei Comuni dell’area Convergenza con più di 500.000 abitanti (art. 4 bis, commi 8-9 del decreto legge n.97/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.129/2008);
- 640 milioni di euro per il finanziamento ai Comuni di Roma e Catania (art. 5, comma 3 del decreto legge n.154/2008, conv. dalla legge n.189/2008);
- 1309,779 milioni di euro per integrare i minori introiti dei Comuni derivanti dal taglio ICI e per fronteggiare i maggiori oneri del SSN (art. 6, comma 1 del decreto legge n.154/2008 cit);
- 67 milioni di euro per agevolazioni tributarie a favore di Marche e Umbria (art. 3, comma 2 del decreto legge n.162/2008, conv. con modificazioni dalla legge n.201/2008);
- 62,936 milioni di euro per provvedimenti urgenti per diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario (art. 4 del decreto legge n.180/2008).

Poiché le disposizioni che hanno operato le riduzioni non hanno identificato il periodo di programmazione a carico del quale le stesse gravavano, è stato necessario a fine 2008 ripartire, con delibera n. 112/2008 del CIPE, l’onere dei tagli sui due cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, ponendo a carico della prima una riduzione di 2.444,63 milioni di euro e della seconda una riduzione ancor più corposa di 10.505 milioni di euro. Quest’ultima riduzione, imputata alle due distinte macroaree geografiche del Mezzogiorno e del Centro-Nord secondo la tradizionale chiave di riparto 85-15%, è stata coperta con una decurtazione delle assegnazioni che erano state disposte dalla delibera CIPE 21 dicembre 2007, n. 166 a favore dei programmi nazionali, regionali, interregionali e ai progetti speciali, nonché con l’accantonamento per riserva di programmazione previsto dalla medesima delibera (*Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica – 2008*).

RIDUZIONI OPERATE SUL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE (milioni di euro)

Riduzioni operate sul FAS nel corso del 2008*	
Misure di stabilizzazione della finanza pubblica - Art. 80 D.L. 112/2008	7.972,49
Salvaguardia potere di acquisto delle famiglie - Esenzione ICI Art. 5 D.L. 93/2008 (risorse ex art. 2 comma 538 L.F. 2008 - viabilità Sicilia e Calabria)	1.000,00
Salvaguardia potere di acquisto delle famiglie - Esenzione ICI Art. 5 D.L. 93/2008 (risorse ex art. 2 comma 135 L.F. 2008 - peronospora)	150,00
Riqualficazione energetica e del patrimonio edilizio (risorse ex art. 1 comma 22 L.F. 2008 - riduzione Legge 488/02)	934,20
Acquisto veicoli per il soccorso civile Art. 3 comma 158 L.F. 2008	150,00
Emergenza rifiuti Campania Art. 17 D.L. 90/2008	450,00
Servizio di gestione rifiuti ed igiene ambientale nei comuni area Convergenza con più di 500.000 abitanti - Art. 4-bis comma 8-9 D.L. 97/2008	240,00
Finanziamento a favore dei Comuni di Roma e Catania - Art. 5 comma 3 D.L. 154/2008	640,00
Finanziamento Comuni e Servizio sanitario nazionale - Art. 6 comma 1 D.L. 154/2008	1.305,00
Agevolazioni tributarie Marche e Umbria - Art. 3 commi 2 e 2 bis D.L. 162/2008	45,00
Provvedimenti urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario - Art. 4 D.L. 180/2008	62,94
Subtotale riduzioni al 18 dicembre 2008	12.949,63
Finanziamento Comuni e Servizio sanitario nazionale - Art. 6 comma 1 D.L. 154/2008 incremento apportato in sede di conversione del decreto	4,78
Agevolazioni tributarie Marche e Umbria - Art. 3 commi 2 e 2 bis D.L. 162/2008 incremento apportato in sede di conversione del decreto	22,00
Subtotale riduzioni al 31 dicembre 2008	12.976,41
Riduzioni operate sul FAS nel corso del 2009	
Contributi a Molise e Puglia - Art. 5 comma 4 ter D.L. 185/2008 conv. dalla L. 2/2009 (modificato dall'art. 41, comma 6 bis lett. b del D.L. 207/2008 conv. dalla L. n. 14/2009)	281,20
Subtotale riduzioni 2009	281,20

* La delibera CIPE n. 112 del 18 dicembre 2008 ha spartito l'onere delle riduzioni sui due cicli di programmazione: 2.447 milioni di euro gravano sulla Programmazione 2006-2008; 10.529 milioni di euro gravano sulla Programmazione 2007-2013.
Fonte: elaborazioni DPS

In attuazione dei decreti legge 112/2008 e 185/2008, il CIPE ha provveduto con apposita delibera, la n. 112 del 18 dicembre del 2008, ad aggiornare la dotazione del FAS dotazione del FAS sulla base delle riduzioni apportate da provvedimenti legislativi successivi alla delibera CIPE n. 166/2007 e all'assegnazione, a favore del Fondo infrastrutture, di 7.356 milioni di euro, ai sensi dell'art. 18 del richiamato decreto legge n. 185/2008, per interventi su infrastrutture, reti e servizi per la mobilità di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Tali risorse, da destinare sempre nel rispetto del criterio 85%-15%, sono state tratte dalle dotazioni già assegnate con la delibera n. 166/2007 sui programmi di interesse strategico nazionale e sui progetti strategici speciali, non esaminati dal CIPE entro il 31 maggio 2008, nonché dalla riserva di programmazione per progetti innovativi e di qualità.

Il continuo ricorso alle risorse del FAS per la copertura di provvedimenti di legge mette a repentaglio il rispetto dell'originario vincolo di ripartizione delle risorse del Fondo andando ad incidere sulle politiche di sviluppo che soprattutto il Mezzogiorno può realizzare solo grazie al trasferimento dei fondi comunitari o stanziati dal Governo a livello centrale. L'effetto dei

tagli, inoltre, non riguarda la sola programmazione 2007-2013, ma anche quella precedente, determinando ulteriori effetti negativi sui livelli di crescita delle regioni più svantaggiate¹⁹⁹.

All'inizio del 2009, sotto la spinta dell'esigenza di disporre di un quadro finanziario certo per dare avvio ai programmi d'investimento ormai maturi, il CIPE, con deliberazione n. 1 del 6 marzo 2009, ha disposto l'aggiornamento della dotazione del FAS 2007-2013. In particolare, intervenendo sulle assegnazioni recate con la precedente delibera n. 166/2007 e tenendo conto delle riduzioni operate alla fine del 2008 e oltre, ha confermato la destinazione per il periodo 2007-2013 di 27.027 milioni di euro ai programmi strategici regionali, interregionali e agli obiettivi di servizio (di cui 21.831,5 milioni di euro al Mezzogiorno e 5.195,5 al Centro-Nord).

La quota del FAS, pari a 18.053 milioni di euro, già assegnata ai programmi delle Amministrazioni centrali, è stata invece riprogrammata e destinata per 4.000 milioni di euro al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione e per 5.000 milioni di euro al Fondo infrastrutture. La residua disponibilità, pari a 9.053 milioni di euro, è stata accantonata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri²⁰⁰.

Tenuto conto delle dotazioni delle leggi finanziarie precedenti e delle riduzioni per la quota parte relativa all'esercizio in corso, la dotazione finanziaria di competenza del Fondo per le aree sottoutilizzate per il 2009 ammonta a 6.360 milioni di euro, a cui si aggiungono 16.598 milioni di euro di residui e disponibilità extra-bilancio al 31 dicembre 2008²⁰¹.

Le procedure di rimodulazione delle risorse hanno causato anche un rallentamento nella definizione dei programmi regionali. I maggiori profili di problematicità derivanti dalle riduzioni della dotazione finanziaria del Fondo per le aree sottoutilizzate sono legati al profilo di addizionalità negoziato in occasione del Quadro Strategico Nazionale. In base al principio di addizionalità i contributi dei fondi strutturali non possono sostituire le spese pubbliche a finalità strutturale di uno Stato membro. L'addizionalità *ex ante* funge da quadro di riferimento per tutto il periodo di programmazione e costituisce uno degli elementi oggetto della decisione

¹⁹⁹ Così SPROVIERI, *Il quadro delle risorse per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate e gli interventi previsti*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2008, p. 1151 ss.

²⁰⁰ Essa va a costituire il cd. "Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale", con una prima destinazione di 400 milioni di euro per interventi urgenti relativi al G8 e all'emergenza rifiuti in Campania (termovalorizzatore di Acerra). Il fondo è istituito dall'articolo 7-quinquies, commi 10 e 11, del [decreto-legge 5/2009](#) (secondo decreto anticrisi), attraverso una novella all'[articolo 18, comma 1, lettera b\), del D.L. 185/2008](#). La gestione del suddetto è attribuita a Palazzo Chigi e le priorità saranno decise, di volta in volta, in base alla situazione congiunturale, condividendole il più possibile con i Ministri. Lo stesso Presidente del Consiglio ha avuto modo di dichiarare in una conferenza stampa del 6 marzo 2009: "un fondo strategico a sostegno dell'economia reale e quindi delle imprese, che sarà nella disponibilità decisionale della presidenza del Consiglio; i ministri, man mano che avranno pronti progetti di intervento immediatamente realizzabili si rivolgeranno alla presidenza del Consiglio che discuterà di questi progetti con l'assemblea dei ministri, formalmente o informalmente, raccoglierà il parere del ministero dell'Economia e poi le decisioni verranno portate al Cipe". "Su questo modo di procedere c'è l'accordo di tutti i ministri". "Non abbiamo voluto destinare una cifra da una parte e una cifra dall'altra, abbiamo preferito adottare questo sistema che riteniamo più congruo".

²⁰¹ *Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica*, 2008.

della Commissione europea di adozione del QSN. Rispetto alla previsione programmatica del livello di spesa, fissato pari, in media annua, a 20.612,6 milioni di euro (prezzi 2006), con un aumento del 15,3 per cento rispetto alla spesa media per il periodo 2000-2006 (17.871,3 milioni di euro a prezzi 2006), il volume di risorse destinate allo sviluppo risulta inferiore e la decurtazione è particolarmente significativa con riferimento al Fondo per le Aree Sottoutilizzate, in cui la differenza tra la previsione di spesa *ex ante* e quanto al momento prevedibile nell'arco temporale 2007-2013 è pari a circa il 27%.

“Laddove non intervenissero significativi mutamenti nel quadro macroeconomico, si dovrebbe ipotizzare a luglio 2011, in occasione della revisione di metà periodo, una previsione al ribasso dell'obiettivo ex-ante per l'intero periodo 2007-2013. Infatti, il prolungarsi della fase recessiva, unitamente al peggioramento delle condizioni della finanza pubblica, sembrano determinare i presupposti per i quali, in base agli orientamenti comunitari, è prevista la possibilità di rivedere il livello della spesa per il rimanente periodo”²⁰².

²⁰² RAPPORTO STRATEGICO 2009 a cura del DPS, p. 24.

PARTE V - GESTIONE E CONTROLLO DEI FONDI STRUTTURALI: QUALE SPAZIO PER IL PARLAMENTO?

5.1 Procedure complesse e tecnicamente impegnative: un dialogo a Rete fra le amministrazioni europee, nazionali, territoriali. Breve quadro normativo.

Le procedure di erogazione dei Fondi Strutturali fanno parte di un complesso gioco fra più livelli di governo; anzi di *governance*, come è stato efficacemente detto, quasi a sottolineare la differenza fra “governo”, come attività tipica del potere esecutivo e soggetta al controllo politico del Parlamento, e attività di mero rilievo amministrativo-gestionale, che presuppone un preesistente indirizzo politico definito²⁰³. Si dà il caso però che tale attività di mero rilievo amministrativo sposti un volume di danaro pubblico nient'affatto trascurabile. E il principio del *no taxation* è abbastanza antico e onorevole da esigere sostanziale rispetto anche nel secolo XXI. O no?

Il modello italiano di gestione dei Fondi, a differenza di quanto accade in altri Paesi UE, prevede in più fasi il congiungimento delle risorse europee e nazionali sugli obiettivi prestabiliti²⁰⁴; con il considerevole vantaggio di individuare una coerente strategia per lo sviluppo della politica regionale interna, ma con lo svantaggio di “far di tutta l'erba un fascio” rendendo più tormentato – e quindi difficilmente riconoscibile – l'iter che i fondi seguono, *ope legis*, verso la destinazione finale.

Il problema non è solo nostro: uno studio comparato sommamente autorevole in materia²⁰⁵, alla voce *Efficienza e responsabilità (accountability)* dedica una sola pagina su 50; e

²⁰³ Sulla distinzione fra governo e *governance*, che si riverbera sulla differente natura dei rapporti fra organi rappresentativi e amministrazioni nel quadro europeo, L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell' UE*, in *Pol. Dir.*, 2001, p. 224; sulla politica regionale come *governance*, *ex multis* L. PULLIANO, *La governance della politica regionale sui fondi strutturali tra strategie e strumenti*, in *La Finanza Locale*, 7-8\09, p. 71ss.

²⁰⁴ Sui diversi modelli di gestione dei fondi strutturali negli ordinamenti interni, si veda G. P. MANZELLA, *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2009, n.2, p. 347ss; sul modello britannico in particolare, I. BACHE, *Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*, 2008; per considerazioni di carattere generale, G. P. MANZELLA, *Chi definisce la politica regionale europea? Considerazioni a margine di un recente studio americano in materia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 485ss.

²⁰⁵ D. YUILL – M. FERRY – H. VIRONEN, *Nuovi quadri e nuovi approcci: sviluppi recenti delle politiche regionali degli Stati membri dell'UE*, a cura dell' *European policies Research Center* presso l'Università di Strathclyde, Glasgow,

all'ultimo rigo si lascia sfuggire, fra gli strumenti impiegati e/o auspicabili, “un maggiore coinvolgimento di rappresentanti eletti”. Il termine “Parlamento” non compare nemmeno una volta; e così pure negli altri studi recenti in materia. Si registra insomma una certa noncuranza verso il problema, nonostante le chiare statuizioni del Libro Bianco del 2001 della Commissione sulla *Governance*, ove si enunciavano i principi della *accountability*, *openness*, *participation*, *effectiveness*, *coherence*.

Nello svolgimento delle *policies* di maggior rilievo, il Parlamento rimane fuori, e per di più nel silenzio generale; quasi come se l'arena pubblica servisse soltanto alle *politics*, alle schermaglie e alle polemiche, tanto rumorose quanto utili a tenere occupate le intelligenze della pubblica opinione.

Dal niente al tutto, il procedimento di formazione dei Fondi Strutturali è il classico esempio di *multilevel governance*,²⁰⁶ ove peraltro la distinzione tra fase legislativa ed esecutiva si attenua in misura sensibile. Ad ogni modo, per sommi capi, dal Regolamento 1083\2006 del Consiglio (d'ora in avanti semplicemente “Regolamento”) alla fase di destinazione del fondo concorrono soggetti diversissimi, per natura, qualità e poteri. Fra tutti questi soggetti, neanche a farlo apposta, il Parlamento non c'è mai. Neppure nella fase embrionale: a norma di Trattato CE, il Regolamento è stato adottato dal Consiglio, sentito il Parlamento Europeo, su proposta della Commissione. Esclusa la codecisione, e quindi la parità formale fra co-legislatori, non si applicano neanche le norme sugli strumenti formali di controllo della procedura legislativa ordinaria in base al principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali, secondo il relativo Protocollo di cui al Trattato di Lisbona²⁰⁷.

Si dirà: l'alto tecnicismo delle questioni impedisce che un Parlamento possa occuparsene nel dettaglio in via principale e favorisce l'alta specializzazione tecnica delle amministrazioni nella redazione dei testi, si direbbe conferendo loro un potere sostanziale di *drafting*.²⁰⁸ Giusto.

disponibile in italiano in *Riv. Giur del Mezzogiorno*, 2009, n.1, p. 49ss. Sull'*accountability*, di cui *infra*, nel testo, p. 80. Il problema segnalato si traduce peraltro in una bibliografia alquanto scarna, non tanto sull'argomento in sé, quanto sul collegamento fra la materia trattata e l'attività ad esse inerente svolta dalle assemblee rappresentative ai vari livelli di intervento.

²⁰⁶ Come definita, *ex multis*, da R. SAPIENZA, *La politica comunitaria e di coesione nazionale come esempio di multi-level governance*, in Aa. Vv., a cura di R. Sapienza, *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, 2003.

²⁰⁷ Sul nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali nel quadro europeo, si veda A. ESPOSITO, *Trattato di Lisbona e nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rass. Parl.* '09, p. 1119ss.

²⁰⁸ Per lo sviluppo della funzione legislativa a livello sovranazionale, specialmente nei rapporti fra Parlamento Europeo e Commissione, si veda *ex plurimis* D. EARNSHAW – D. JUDGE, *From co-operation to co-decision: the European Parliament's path to legislative power*, in *European Union, power and policy making*, a cura di J. Richardson, London, 1996. Cfr. A. COSSIRI, *L' esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale: “Europa di Stati” o Parlamento protagonista?*, in www.forumcostituzionale.it, 8 marzo 2008; sia consentito anche il rinvio a G. VOSA, *La Codecisione nel diritto parlamentare europeo*, in www.amministrazioneincammino.it, dicembre 2009. Sul ruolo dei Parlamenti nel diritto comparato, si legga N. LUPO, *Le funzioni dei Parlamenti contemporanei tra crisi della funzione legislativa e multifunzionalità dei procedimenti parlamentari*, in www.cahiers.org, 2001; dello stesso A.,

Spostiamo allora l'obiettivo, secondo la lezione dei migliori costituzionalisti contemporanei, sulle funzioni di indirizzo e controllo, che si esplicano nella conoscibilità del testo, con potestà se non emendative, almeno di dibattito e votazione di strumenti direttivi. E' tale attività prevista, ovvero in qualche modo astrattamente configurabile? Chi esercita una funzione di gestione e controllo concreto sui Fondi strutturali a norma del Regolamento

5.2 Le autorità di gestione, certificazione, audit: chi nomina i gestori e i controllori? Che tipo di controllo ci si può attendere?

Il sistema delineato è straordinariamente articolato. L'art. 58 stabilisce principi generali in materia di Gestione e Controllo dei Fondi, parlando di "organismi" la cui nomina spetta allo "Stato membro"; considerato alla stregua di un soggetto di diritto internazionale, senza tenere conto delle articolazioni interne delle sue strutture, soltanto dettando principi formali e generalissimi di conformazione del diritto interno, sui quali - come si vedrà *infra* - la Commissione effettua una verifica successiva. Così l'art. 59:

- **autorità di gestione:** un'autorità pubblica o un organismo pubblico o privato, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per gestire il programma operativo;
- **autorità di certificazione:** un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione;
- **autorità di *audit*:** un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, funzionalmente indipendente dall'autorità di gestione e dall'autorità di certificazione, designato dallo Stato membro per ciascun programma operativo e responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

In concreto, le singole autorità possiedono compiti differenziati, delineati agli articoli 59, 60 e 61. L'*autorità di gestione* è responsabile della gestione e attuazione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria. In particolare, essa è tenuta a:

The transformation of parliamentary functions: are parliaments still legislative bodies? in P. FALCONER – C. SMITH – C. W.R. WEBSTER (a cura di) *Managing Parliaments in the 21st century*, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokyo-Washington, 2001, p. 29 ss.; Sul Parlamento organo di indirizzo e di controllo, riferimenti ad es. in A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quad. Cost.* 2002, p. 35 ss.; G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *Dir pubbl. comp ed eur.*, 2005, p. 791 ss.; T. BURNS, U. CORTE, M. KAMALI, *L'evoluzione dei Parlamenti. Panorama storico – comparativo delle assemblee parlamentari e dei processi di decisione politica*, in *Storia d' Italia – annali 17 – Il Parlamento*, a cura di L. Violante, con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001, p. 1281 ss.; F. SPANTIGATI, *Aprite le finestre: andare in Parlamento per guardare fuori*, in *St. parl e di pol. Cost.*, 2005, p. 7 ss.

- garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e siano conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili per l'intero periodo di attuazione;
- verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali; possono essere effettuate verifiche in loco di singole operazioni su base campionaria conformemente alle modalità di applicazione che devono essere adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3;

Si tratta, come si nota, di un ruolo in un certo senso esterno alla materiale titolarità di potere amministrativo; di *garante-supervisore* della corretta gestione più che di gestione in senso stretto. Questa è invece affidata alle amministrazioni locali, spesso con partecipazione di privati variamente configurata²⁰⁹. Dalla gestione è apparentemente scissa *l'incidenza sul merito amministrativo*, sulla sfera di discrezionalità tipica delle amministrazioni pubbliche nell'esercizio delle proprie funzioni; tale discrezionalità rimane di competenza dell'unità cui spetta la concreta gestione dei fondi.

- garantire l'esistenza di un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione svolta nell'ambito del programma operativo, nonché la raccolta dei dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli *audit* e la valutazione;
- garantire che i beneficiari e gli altri organismi coinvolti nell'attuazione delle operazioni mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione, ferme restando le norme contabili nazionali;
- garantire che le valutazioni dei programmi operativi di cui all'articolo 48, paragrafo 3, siano svolte in conformità dell'articolo 47;
- stabilire procedure per far sì che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit necessari per garantire una pista di controllo adeguata siano conservati secondo quanto disposto dall'articolo 90;
- garantire che l'autorità di certificazione riceva tutte le informazioni necessarie in merito alle procedure e verifiche eseguite in relazione alle spese ai fini della certificazione;

²⁰⁹ Sui diversi livelli di cooperazione da parte di soggetti diversi, anche all'interno del medesimo livello (nazionale, regionale, locale) di pertinenza, ex plurimis S. QUINTILI, *Tecniche di cooperazione istituzionale nell'ambito dei Fondi strutturali*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2008, n. 3, p. 711ss.; *ibid.*, p. 749ss., A. DI STEFANO, *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una multilevel governance*, in part. a p. 782ss.; cfr. G. IURATO, *Partnership and Structural Funds: Set up and Conditionings on Regional Participation*, in *EUR*, vol. 8, n. 3, 2003, p. 65ss.

Il ruolo dell'autorità di gestione si configura qui con maggior chiarezza: strettamente attinente al rispetto delle procedure ed alla diffusione delle informazioni relative, si atteggia essa stessa a “controllore”.

- guidare i lavori del comitato di sorveglianza e trasmettergli i documenti per consentire una sorveglianza qualitativa dell'attuazione del programma operativo, tenuto conto dei suoi obiettivi specifici;
- elaborare e presentare alla Commissione, previa approvazione del comitato di sorveglianza, i rapporti annuali e finali di esecuzione;
- garantire il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità previsti all'articolo 69;
- trasmettere alla Commissione le informazioni che le consentano di valutare i grandi progetti.

L'autorità di certificazione di un programma operativo è incaricata in particolare dei compiti di contabilità:

- elaborare e trasmettere alla Commissione le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento;
- certificare che:
 - la dichiarazione delle spese è corretta, proviene da sistemi di contabilità affidabili ed è basata su documenti giustificativi verificabili;
 - le spese dichiarate sono conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili e sono state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma e alle norme comunitarie e nazionali;
- garantire ai fini della certificazione di aver ricevuto dall'autorità di gestione informazioni adeguate in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese figuranti nelle dichiarazioni di spesa;
- tener conto, ai fini della certificazione, dei risultati di tutte le attività di audit svolte dall'autorità di audit o sotto la sua responsabilità;
- mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione;
- tenere una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio generale dell'Unione europea prima della chiusura del programma operativo detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva.

Si tratta di operazioni per lo più di natura contabile, che esprimono una discrezionalità assolutamente ridotta ed un'interferenza sul merito di minimo rilievo.

Il ruolo dell'**autorità di audit** in tale contesto è grosso modo quello di “controllare il controllore”, ovverosia l'autorità di gestione, in buona sostanza ripetendo le valutazioni da essa avallate e verificandone la corrispondenza con i fini previsti dai programmi operativi. L'Autorità svolge anche il ruolo di tramite fra i livelli locali di controllo e la Commissione Europea, con la quale delinea una “strategia di audit”. Le valutazioni, a norma di Regolamento (art. 47) sono effettuate “da soggetti funzionalmente indipendenti dall'Autorità di gestione” e sono volte a “migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza dell'intervento dei Fondi nonché la strategia e l'attuazione dei programmi operativi con riguardo ai problemi strutturali specifici che caratterizzano gli Stati membri e le regioni interessate, tenendo conto al tempo stesso dell'obiettivo di sviluppo sostenibile e della pertinente normativa comunitaria in materia di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica”. Le valutazioni²¹⁰ possono essere:

- di natura *strategica*, al fine di esaminare l'evoluzione di un programma o di un gruppo di programmi rispetto alle priorità comunitarie e nazionali;
- di natura *operativa*, al fine di sostenere la sorveglianza di un programma operativo.

Vengono effettuate *prima, durante e dopo* il periodo di programmazione, sotto la responsabilità dello Stato membro o della Commissione, a seconda dei casi. Così nel testo normativo, art. 61 del Regolamento, le funzioni dell'autorità di audit:

- o garantire che le attività di audit siano svolte per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma operativo;
- o garantire che le attività di audit siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate;
- o presentare alla Commissione, entro nove mesi dall'approvazione del programma operativo, una strategia di audit riguardante gli organismi preposti alle attività di audit di cui alle lettere a) e b), la metodologia utilizzata, il metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni e la pianificazione indicativa delle attività di audit al fine di garantire che i principali organismi siano soggetti ad audit e che tali attività siano ripartite uniformemente sull'intero periodo di programmazione. Nel caso in cui un sistema comune si applichi a più programmi operativi, può essere comunicata una strategia unica di audit;
- o entro il 31 dicembre di ogni anno, dal 2008 al 2015:
- o presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo che evidenzi le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente di 12 mesi che termina il 30 giugno dell'anno in questione conformemente alla strategia di audit del programma operativo e le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del programma. Il primo rapporto, che deve

²¹⁰ Sui diversi tipi di valutazione G. P. MANZELLA, *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea*, cit., p. 390ss.

essere presentato entro il 31 dicembre 2008, copre il periodo dal 1° gennaio 2007 al 30 giugno 2008. Le informazioni relative alle attività di audit effettuate dopo il 1° luglio 2015 sono incluse nel rapporto finale di controllo a sostegno della dichiarazione di chiusura di cui alla lettera e);

- o formulare un parere, in base ai controlli ed alle attività di audit effettuati sotto la propria responsabilità, in merito all'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo, indicando se questo fornisce ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legittimità e regolarità delle transazioni sottogiacenti;
- o presentare, nei casi previsti dall'articolo 88, una dichiarazione di chiusura parziale in cui si attesti la legittimità e la regolarità della spesa in questione.

Nel caso in cui un sistema comune si applichi a vari programmi operativi, le informazioni di cui al punto i) possono essere raggruppate in rapporto unico e il parere e la dichiarazione di cui ai punti ii) e iii) possono riguardare tutti i programmi operativi interessati;

- o presentare alla Commissione, entro il 31 marzo 2017, una dichiarazione di chiusura che attesti la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e la regolarità delle transazioni sottogiacenti coperte dalla dichiarazione finale delle spese, accompagnata da un rapporto di controllo finale.

L'autorità di audit si assicura che il lavoro di audit tenga conto degli standard internazionalmente riconosciuti. Qualora i controlli e le attività di audit di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), vengano effettuati da un organismo diverso dall'autorità di audit, quest'ultima si accerta che gli organismi coinvolti dispongano dell'indipendenza funzionale necessaria. La Commissione trasmette le proprie osservazioni in merito alla strategia di audit, presentata ai sensi del paragrafo 1, lettera c), al massimo entro tre mesi dal suo ricevimento. In mancanza di osservazioni entro tale periodo, la strategia si considera accettata.

Per il controllo sulla qualità dell'esecuzione, è disposto un *Comitato di Sorveglianza*, presieduto da un rappresentante dello Stato membro o dall'autorità di gestione, ed un *Comitato di Coordinamento* per le funzioni consultive e organizzative interne²¹¹. E' poi previsto un *controllo della Commissione Europea* sulle modalità di composizione e nomina delle autorità, a mezzo di una relazione che lo Stato membro fa pervenire prima della domanda di presentazione del primo pagamento intermedio della quota stanziata, o al più tardi entro un anno dall'approvazione di ogni programma operativo. Spetta infine all'autorità di gestione degli Stati membri provvedere alle adeguate forme di pubblicità, e più in generale agli Stati membri è addossata la responsabilità della corresponsione di eventuali rimborsi.

²¹¹ Sulla disciplina dei controlli territoriali, S. QUINTILI, *Tecniche di cooperazione istituzionale nell'ambito dei Fondi strutturali*, in Riv. Giur. del Mezzogiorno, 2008, n. 3, p. 711ss, in part. p. 722ss.; G. P. MANZELLA, *La "irresistibile" ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, in Riv. giur. del Mezzogiorno, 3\09, p. 841ss.

Delineato il paradigma normativo, non resta che sondare la situazione reale; per vedere quale sia, al di là delle valutazioni di principio, il livello di *democraticità* che il procedimento offre, al confronto coi parametri – indicati dalla stessa Commissione – del Libro Bianco del 2001 sulla *Governance*, sopra citato.

Le autorità di gestione vengono nominate dalle Regioni con delibere della Giunta. Si prenda ad esempio il caso della Regione Calabria²¹², che con Delibera della Giunta Regionale n. 103 del 31\1\’08 ha designato un suo funzionario “autorità di gestione” del Programma di Sviluppo Rurale 2007\2013; riconfermato poi con Delibera dell’11\11\’08. La medesima autorità di Gestione, con Decreto del Dirigente Generale del 5\5\2009, n. 934, ha tra l’altro disposto “un bando di gara a procedura aperta per la selezione di un soggetto esterno a cui affidare servizi e forniture inerenti il Piano di Informazione e Pubblicità del PSR Calabria 2007 2013”: viene in rilievo la collaborazione fra PA e privati nell’espletamento delle funzioni tipiche dell’autorità amministrativa. Il Comitato di Coordinamento per il POR Calabria FESR 2007-2013 è stato istituito con Delibera della Giunta Regionale n. 23 del 9\1\2008; con lo stesso atto sono state designate le autorità di Certificazione, di Gestione e di Audit; il Comitato di Sorveglianza per il medesimo POR è stato istituito con Delibere della Giunta n. 19 e 24 del 9\9\2008. Il Documento che descrive i sistemi di gestione e controllo, ottenuto il visto da parte della Commissione Europea, è stato definitivamente approvato con Delibera della Giunta n. 459 del 24\7\2009. Il Nucleo regionale di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici è stato costituito presso la Giunta Regionale, posto alle dirette dipendenze del Presidente della Giunta con le Delibere 869\2005 e 770\2006, modificato poi con Delibera 565 del 24\8\2009. Il suo corrispondente a livello centrale risponde ad un organismo di matrice schiettamente governativa: UVER, Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici, istituita presso il Ministero per lo Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, in più momenti coadiuvata da *consulters* privati.²¹³

²¹² Tutte le informazioni riportate sono pubbliche e reperibili sul sito Internet della Regione Calabria.

²¹³ Sul sito Internet del Ministero, in particolare alla pagina dell’ UVER, si trova una esaustiva illustrazione delle attività svolte, anche in merito alle tipologie di verifica, corredata da alcune schede esplicative sotto forma di seminario, di notevole interesse per completezza e chiarezza.

5.3 Parlamento federatore e federazione di Parlamenti: cassa di risonanza e punto di incontro del sistema di reti che regolano la vita del Paese. Alla Rete delle amministrazioni, contrapporre la Rete dei corpi rappresentativi.

Con ciò non vuole, ovviamente, mettersi all'indice la Regione Calabria né il Ministero: vuole semplicemente evidenziarsi il monopolio di fatto degli organi esecutivi a tutti i livelli, anche nell'esercizio di quelle funzioni di controllo – indirizzo che dovrebbero essere invece riservate agli organi di rappresentanza generale. Autorità di gestione e di controllo sono designate dalla maggioranza di governo locale; stesso discorso per Comitato di Coordinamento e di Sorveglianza; l'autorità di audit locale si collega alla Presidenza della Giunta Regionale e risponde, a livello nazionale, direttamente al Ministero, quindi alla maggioranza di governo. Al di là delle differenze strutturali e delle valutazioni tecnico-formali, che ben possono variare da organo ad organo, l'impulso politico alla base delle distinte attività è facilmente sussumibile in una matrice unitaria; manca una qualunque dialettica politica, interna ai singoli livelli, fra le maggioranze di governo e le opposizioni. Stretto fra la mancata conoscenza diretta e l'ignoranza delle complicatissime questioni di merito, perduto nella selva oscura dei procedimenti amministrativi previsti e dei mille ricorsi a corredo, il Parlamento non possiede molte frecce al suo arco²¹⁴. Peggio ancora i Consigli Regionali, che patiscono la posizione di assoluta debolezza rispetto alla Giunta e al Presidente, peraltro costituzionalmente sancita (*simul stabunt, simul cadent*).

Il Documento presentato dalla XIV Commissione del Senato della Repubblica, nella seduta del 18\11\2009, coglie nel segno ove, al punto 1. a), riporta che:

“... si potrebbe auspicare un ruolo più attivo del Parlamento nel porre in evidenza i tempi impiegati per realizzare le opere da parte degli enti centrali e regionali. Se il Parlamento ponesse un quesito simile, l'Unità di verifica del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica sarebbe in grado di rispondere. E non sarebbe un dato di scarso interesse quello di sapere, ad esempio, quanto impiegano le

²¹⁴ Sull'integrazione europea fra amministrazioni, con la conseguente complicazione dei procedimenti amministrativi, E. CHITI – C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, 2003; sulla composizione mista dei sistemi di controllo, L. SEGNI, *Controlli sui Fondi Strutturali comunitari*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2001, p. 1022; G. MASTRODONATO, *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, 2008, in part. p. 155ss.; G. DELLA CANANEA (a cura di) *Diritto Amministrativo Europeo. Casi e materiali*, 2006; M.P. CHITI, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, 2008. Il tema della democraticità dei procedimenti amministrativi multilivello, europei e transnazionali, è oggetto di studio – già da qualche anno – del Diritto Amministrativo Globale; si veda ad es. B. KINGSBURY – N. KRISCH – R. B. STEWART, *The Emergence of Global Administrative Law*, in <http://law.duke.edu/journals/lcp>, New York Law School, 2005.

singole realtà regionali per costruire un'opera idrica, poiché si aprirebbe a quel punto la discussione sulle modalità per sbloccare e semplificare certe procedure ed accelerare i tempi”.

Una discussione che si annuncerebbe proficua, sia per il possibile snellimento delle procedure amministrative, sia per la riconduzione dei singoli livelli decisionali ad un controllo politico. Nel pur vasto organigramma di accertamenti incrociati previsto dalla normativa europea, la preoccupazione di non intaccare il merito politico delle singole scelte spettanti agli organi interni dei vari Stati, ai distinti livelli, implica un vuoto nel panorama dei controlli: come si evince dalla lettura dei documenti disponibili *online*, le verifiche abbracciano un'area vasta dell'attività amministrativa, ma sono concepite e realizzate in modo alquanto meccanico. E' carente l'analisi a tutto tondo dei risvolti politici delle opere finanziate, delle eventuali incongruenze, delle strategie di fondo, dei benefici che nel lungo periodo la Regione interessata potrà effettivamente conseguire. L'impulso politico dell'esecutivo che determina le scelte delle PA regionali e nazionali rimane senza un approfondimento politico a contraltare.

La crisi della rappresentanza politica²¹⁵ nelle regioni disagiate d'Italia ha radici antiche, mai del tutto esplorate perché attinenti agli ingranaggi più arcani del potere nel nostro Paese, il cui perverso funzionamento marca la distanza che ci separa oggi dalle democrazie più evolute.

Una complessità che si manifesta sin dalle prime politiche d'intervento verso le regioni del Mezzogiorno, riverbero della c.d. questione meridionale, che in Italia risale ai tempi dell'unificazione. Fu in particolare l'economista Francesco Saverio Nitti a teorizzare che il divario fra Sud e Nord fosse soprattutto dovuto a carenza di capitale, di risparmio e di infrastrutture. Negli anni del dopoguerra, l'istituzione di una Cassa per il Mezzogiorno (l. 646\50) inaugurò un *trend* inizialmente positivo, contribuendo all'avvio di attività industriali che determinarono un primo innalzamento dei redditi. Fu purtroppo col passare del tempo che i partiti politici presero il sopravvento sulle tecnostutture, e con essi la logica perversa dell'acquisizione del consenso mediante clientelari attribuzioni di risorse, spesso per opere pubbliche, strutturate “a pioggia”. La pianificazione si riduceva ad una contrattazione *ad personam*, fra *notabili*, in spregio alle regole della rappresentanza generale; non sorprende che non solo il Parlamento, ma anche e soprattutto gli organi rappresentativi locali, siano sostanzialmente privati di ogni ruolo, tanto nella fase di determinazione, quanto nel pubblico controllo successivo. L'endemica debolezza degli organi rappresentativi, nel quadro regionale dell'Italia del Sud, tradisce una concezione della politica *assistenziale*, spesso incoerente nei

²¹⁵ Come chiaramente espresso ad es. in G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, cit.

mezzi e talvolta inconfessabile negli scopi, evoluzione diretta del *panem et circenses* di borbonica memoria. Un *modus operandi* che mal si concilia con le logiche delle contrattazioni settoriali e delle concertazioni multilivello che caratterizzano le politiche europee; e che soprattutto, lungi dal costituire un vantaggio per le aree sottosviluppate, ne mantiene pressoché inalterate le caratteristiche di debolezza strutturale. Ne consegue invece un forte sussidio per le organizzazioni criminali operanti al Sud, che com'è noto riescono con un certo successo ad inserirsi nel gioco degli appalti per i lavori pubblici programmati, veicolando in cambio un ampio consenso politico verso gli amministratori locali che, direttamente o indirettamente, ne favoriscono le illecite attività²¹⁶.

Del resto non è un caso se la politica di coesione europea esiste da circa 25 anni ed ha sortito, limitatamente a certe zone, benefici alquanto inferiori agli sforzi profusi. Fiumi di danaro italiano ed europeo sono stati adoperati in modo poco lungimirante, quand'anche non distratti in forme più o meno illegali. Rimedi? Uno, di base: una rivoluzione concettuale che porti il Parlamento – e gli organi rappresentativi in senso più ampio – ad una consapevole assunzione di un ruolo nuovo. Scrivere materialmente le leggi, svolgere quell'attività che si potrebbe definire di *drafting* normativo, è compito fatalmente destinato a chi ha i mezzi e le risorse per dominare materie tecnicamente complesse, raggiungendo una sintesi d'interessi contrapposti accettabile per la collettività. Al Parlamento residua una funzione chiave che si esplica *sul piano del metodo*: la discussione e il confronto aperto, in un circuito virtuoso con i mezzi d'informazione. Che questo porti all'adozione di un semplice atto di indirizzo, ovvero di un emendamento (ossia formalmente riconducibile al potere legislativo) è questione che riguarda le discipline procedurali dei singoli casi. Quel che conta è che il Parlamento realizzi l'essenza della sua nuova funzione e la avverta non come una *deminutio*, bensì come una notevole valorizzazione del proprio ruolo, coerente con la sua struttura e con la sua storia, nonché confortata dal dato comparatistico. Nei sistemi democratici contemporanei, quale che sia la forma di governo, più che assumere le vesti formali di legislatore, il Parlamento risalta in quanto palcoscenico dell'opposizione²¹⁷; da ultimo, con le recenti riforme costituzionali – si

²¹⁶ *Ex plurimis*, N. GIANNELLI – S. PROFETI, *I Fondi Strutturali tra politica e amministrazione nelle Regioni del Mezzogiorno*, in Aa. Vv., a cura di V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, 2006, p. 222ss. Sulla situazione recente in materia di fondi alle aree meridionali, ex multis F. SPROVIERI, *Le risorse per l'attuazione del QSN per lo sviluppo del Mezzogiorno: attuazione e ritardi*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 1\ '09, p. 37ss. Per un (poco rassicurante) quadro d'insieme, P. FANTOZZI, *Politica, clientela e regolazione sociale. Il Mezzogiorno nella questione politica italiana*, 1993; più recentemente, con contributi fra loro diversi ma tutti egualmente indirizzati alla raffigurazione di una realtà sociale molto disagiata, Aa.Vv., a cura di A. Dino, *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, 2009; cfr. la comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti – Piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali, 19 febbraio 2008.

²¹⁷ A titolo d'esempio, per una semplice ma dettagliata esposizione del modello inglese alla luce della prassi, R. ROGERS - R. WALTERS, *How Parliament works*, 2006; cfr. *ex plurimis* A. BARBERA, *I parlamenti*, 2006.

pensi al ricorso preventivo su leggi di fronte al *Conseil Constitutionnel* affidato ad una minoranza parlamentare – anche nella patria dell'*Assemblée Législative* di illuministica memoria.

La “cultura del controllo” di cui avvedutamente a più riprese parla il Documento del Senato citato non è cosa che si costruisca dall’oggi al domani; occorre però **iniziare**, adoperando gli strumenti del sindacato ispettivo e quelli dell’audizione parlamentare per richiedere informazioni e suscitare dibattiti in merito a questioni particolari. I singoli deputati, resisi esperti delle singole vicende, dovrebbero interessarsene con costanza, “seguire” il caso; e poi verificarne volta per volta gli esiti, puntigliosamente, sfruttando l’eco garantita dai mezzi di informazione e proponendo apertamente, se del caso, i giusti correttivi.

Più in generale, dietro alle funzioni di indirizzo-controllo, e dunque a fondamento di un Parlamento che funzioni in modo sano, sta una “cultura dell’opposizione” e della dialettica; a livello regionale, locale, nazionale. Una cultura che non sembra appartenere alla nostra classe politica, se non limitatamente a quelle attività sfruttabili nel breve sul piano delle *politics*, e soltanto per il tempo utile in tale prospettiva. I Consigli Regionali, cui in prospettiva toccherà un ruolo chiave per la “parlamentarizzazione”²¹⁸ delle scelte politiche, sono in Italia clamorosamente trascurati. Il “diritto parlamentare regionale”, che in Paesi a noi affini come la Spagna ha battezzato importanti innovazioni anche giurisprudenziali, da noi fatica perfino ad affacciarsi alla luce della giuridicità. Ecco che la disciplina costituzionale sulla forma di governo delle Regioni, specialmente ove imperniata sulla famigerata clausola *simul stabunt, simul cadent*, non aiuta di certo alla costruzione di un “parlamentarismo” degli enti locali, di cui si avverte invece impellente bisogno. Così come non giovano altre discipline, come la ormai ben nota legge elettorale per Camera e Senato, di cui tutti a parole sottolineano i difetti, ma che intanto da un lustro sta a fondamento di un intero sistema, senz’altro, per così dire, perfettibile.

Dal punto di vista strutturale, si segnala l’istituzione, in seno al Parlamento europeo, di due commissioni permanenti distinte per il bilancio e per il controllo sul bilancio. A norma dell’Allegato VII del Regolamento del Parlamento europeo, la prima si occupa di²¹⁹:

1. il quadro finanziario pluriennale delle entrate e delle spese dell’Unione europea ed il sistema delle risorse proprie dell’Unione europea;

²¹⁸ Sulla quale ad es. P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, sul sito Internet dell’AIC, 2005.

²¹⁹ Sull’organizzazione ed il funzionamento del Parlamento Europeo, si raccomanda R. CORBETT – P. JACOBS – M. SHACKLETON, *The European Parliament*, 2007, in ristampa per una nuova edizione a seguito delle modifiche al Regolamento intervenute il 6\5\2009.

2. le prerogative di bilancio del Parlamento, vale a dire il bilancio dell'Unione europea nonché la negoziazione e l'applicazione degli accordi interistituzionali in materia;
3. lo stato di previsione del Parlamento, in conformità alla procedura definita nel regolamento;
4. il bilancio degli organismi decentrati;
5. le attività finanziarie della Banca europea per gli investimenti;
6. l'iscrizione in bilancio del Fondo europeo di sviluppo, fatte salve le attribuzioni della commissione competente per l'accordo di partenariato ACP-UE;
7. le incidenze finanziarie e la compatibilità con il quadro finanziario pluriennale di tutti gli atti dell'Unione, fatte salve le attribuzioni delle commissioni interessate;
8. il monitoraggio e la valutazione dell'esecuzione del bilancio in corso, nonostante l'articolo 78, paragrafo 1 del regolamento, gli storni di stanziamenti, le procedure relative agli organigrammi, gli stanziamenti amministrativi e i pareri su progetti in materia di immobili aventi incidenze finanziarie significative;
9. il regolamento finanziario, escluse le questioni concernenti l'esecuzione, la gestione e il controllo del bilancio.

La commissione per il controllo sul bilancio si occupa di:

1. il controllo dell'esecuzione del bilancio dell'Unione europea e del Fondo europeo di sviluppo nonché le decisioni di scarico che devono essere adottate dal Parlamento, compresa la procedura interna di scarico e tutte le altre misure di accompagnamento o di applicazione di tali decisioni;
2. la chiusura, il rendimento e la verifica dei conti e dei bilanci finanziari dell'Unione europea, delle sue istituzioni e di ogni organismo da essa finanziato, ivi compresa la determinazione degli stanziamenti da riportare e dei saldi;
3. il controllo delle attività finanziarie della Banca europea per gli investimenti;
4. la valutazione del rapporto costo-efficacia delle varie forme di finanziamento dell'Unione in sede di attuazione delle politiche dell'Unione europea;
5. l'esame delle frodi e delle irregolarità commesse in sede di esecuzione del bilancio dell'Unione europea, le misure volte a prevenire e perseguire tali casi e in generale la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea;
6. le relazioni con la Corte dei conti, la nomina dei suoi membri e l'esame delle sue relazioni;

7. il regolamento finanziario per quanto riguarda l'esecuzione, la gestione e il controllo del bilancio.

Alla commissione per il controllo sul bilancio si deve lo svolgimento di indagini e studi sulle Regioni più a rischio, anche avvalendosi di consulenti indipendenti²²⁰. Pur senza voler riprendere l'idea di una commissione a sé stante, l'assunzione di specifiche prerogative in tal senso parrebbe quanto mai auspicabile anche da parte del Parlamento italiano e, ove possibile, dei Consigli Regionali.

Se alla rete delle pubbliche amministrazioni²²¹ dovrà contrapporsi la Rete dei Parlamenti (Europeo – nazionali – regionali) occorre dapprima *rendersene conto*, e di conseguenza rafforzare il funzionamento del sistema a tutti i livelli: un anello debole è una crepa in una diga, il rischio è di cedere alla marea sempre montante del cripto-autoritarismo.

Il rimedio è dunque insistere, insistere, insistere, con gli strumenti a disposizione e con il lavoro quotidiano, consapevolmente orientato. E con la posizione, cortese ma ferma, delle questioni di irrinunciabile portata; anche da parte di chi, tecnico qualificato, si confronta quotidianamente con un potere politico troppe volte arrogante. *Gutta cavat lapidem*: il compito di costruire una più solida e diffusa coscienza democratica si esercita anche – forse soprattutto – conducendo con dignità e rigore alcune battaglie apparentemente senza scopo né speranza. Al Parlamento, e a tutti coloro che gli danno respiro e voce, l'onere e l'onore.

²²⁰ Ad esempio, il dossier su *I Fondi Strutturali nel Mezzogiorno d'Italia – Il caso della Calabria e della Sicilia*, pubblicato dal Parlamento Europeo – Direzione generale Politiche Interne – Sezione tematica per gli affari di bilancio – in inglese il 15/3/2008 e disponibile anche in italiano.

²²¹ *Ex multis*, S. CASSESE, ad es. in *Oltre lo Stato*, 2007; M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, 2002; cfr. *ex plurimis* L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, Roma, 2002, p. 919 ss.

PARTE VI - MULTI-LEVEL GOVERNANCE: VERSO L'OTTIMIZZAZIONE DEL PROCESSO.

6.1 Multi-level Governance e Politica di Coesione.

"Molti obiettivi non possono essere conseguiti con un'azione individuale: la loro realizzazione ci impone un'azione collettiva. L'Unione europea, gli Stati membri e le loro regioni e comuni si dividono i compiti ²²²".

Per *governance* europea si intende quella peculiare modalità di “governo” della complessa architettura istituzionale che contraddistingue – soprattutto oggi – l’Unione Europea mediante singoli strumenti politico-amministrativi volti all’individuazione e all’implementazione delle Politiche comunitarie nelle materie di competenza dell’UE. Il processo decisionale multi-livello e gli esiti operativi che ne scaturiscono vengono spesso descritti come prodotto di *governance* multi-livello ²²³, ovvero:

“Insieme dei processi attraverso i quali, nelle democrazie contemporanee, vengono prese decisioni autoritative aventi valenza generale caratterizzate dalla decisiva compartecipazione di attori non istituzionali ai processi decisionali ed attuativi”²²⁴.

In tale quadro, accanto alle istituzioni governative, che conservano tuttora poteri determinanti, emergono alcuni attori privati: organizzazioni non governative, gruppi

²²² Dichiarazione di Berlino, adottata dai capi di stato e di governo il 25 marzo 2007, in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei trattati di Roma.

²²³ Il termine *governance* multilivello si impose nel dibattito scientifico nella prima metà degli anni '90 a partire da due lavori di Gabry Marks sulle politiche di sviluppo e coesione: G. MARKS, *Structural Policy in the European Community*, in A. SBRAGIA (a cura di), *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community*, Washington, The Brookings Institution, 1992, pp. 191-225; ID., *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*, in A. CAFRUNY E G. ROSENTHAL (a cura di), *The State of the European Community*, vol. 2, *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410. A. DAMONTE, la Governance Europea, in M. FERRARA, M. GIULIANI (a cura di), *Governance e Politiche nell'Unione Europea*, Bologna, 2008, p. 154 ss., ricostruisce il *policy making* studiato da G. Marks secondo le seguenti linee principali: “a) la perdita della capacità dei governi centrali nazionali di monopolizzare sia aggregazione e rappresentanza degli interessi domestici in campo sovranazionale, sia il processo europeo di scelta degli obiettivi e strumenti; b) una netta indipendenza di strategia d’azione degli organismi europei, riconducibile e preferenze autonome al punto da non risultare interpretabili attraverso le teorie della delega e dei costi di transazione di norma applicate ai negoziati internazionali; c) la caratterizzazione del potere decisionale come risorsa diffusa fra una molteplicità di attori pubblici e privati a diversi livelli di governo e non concentrata in un’unica sede o attore; d) la connessione reticolare fra arene decisionali, piuttosto che il loro incastro in una struttura di scatole cinesi, attraverso collegamenti che ancora una volta sfuggono al controllo dei governi centrali nazionali”.

²²⁴ S. PIATTONI, *La «Governance» Multi-Livello: Sfide Analitiche, Empiriche, Normative*, in *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 2005, p. 417 ss.

d'interesse, movimenti sociali, nonché espressioni della società civile anche e soprattutto a livello locale²²⁵. Il campo delle politiche comunitarie di sviluppo regionale è caratterizzato da processi decisionali definibili come processi multilivello. La politica di coesione non ha prodotto soltanto un massiccio impatto socio-economico, ma anche due importanti effetti a livello istituzionale: da un lato, ha rafforzato il ruolo della Commissione, dall'altro, ha favorito l'ingresso delle autorità regionali e locali nell'arena comunitaria, introducendo quel pluralismo istituzionale che è proprio della *governance* europea²²⁶.

“I confini tra la sfera pubblica e quella privata, una volta così nitidamente delineati, tendono ad offuscarsi. Emergono molteplici arene negoziali che in parte si sovrappongono [...] il livello dell'azione politica è spostato verso il basso in modo da comprendere i destinatari della policy il cui sostegno attivo è necessario per l'implementazione ²²⁷”.

Oltre ad essere percepita da parte dei cittadini europei come una politica estremamente “popolare”, dotata di un potenziale legittimante per la costruzione europea²²⁸ ed essere, dal punto di vista finanziario, la politica più rilevante a livello europeo, la politica regionale ha introdotto un sistema organizzativo originale, entro il quale si sviluppa il processo di progressiva “europeizzazione” delle singole amministrazioni nazionali²²⁹.

Trasformazioni sono occorse sulle finalità – e corrispondentemente sul quadro normativo – e sul *quantum* delle risorse finanziarie²³⁰, ma gli aspetti più significativi si rilevano sul piano delle modifiche organizzative e di pluralizzazione dei soggetti. Solo dalla metà degli anni '80 i finanziamenti iniziano ad essere ridistribuiti agli Stati membri in base a criteri basati su parametri oggettivi definiti in sede comunitaria. Contemporaneamente si passa da un sistema di finanziamento di singoli progetti ad atti di programmazione elaborati dalle amministrazioni nazionali in collaborazione con quella comunitaria, con l'effetto di accrescere il condizionamento esercitato da parte della Commissione sui singoli Stati. Da un'azione parallela delle politiche regionali nazionali e comunitarie (sistema duale), si passa ad un sistema integrato²³¹: la Commissione, oltre ad una missione sempre più strategica, svolge anche la

²²⁵ Si è passati da uno stato che comanda e controlla (*command and control state*), ad uno stato che facilita e rende possibili processi decisionali altrimenti impossibili (*enabling state*). J. PIERRE E B.G. PETERS, *Governance, Politics and the State*, 2000, Houndsmills, Macmillan Press, p. 131.

²²⁶ F. MORATA, *La politica di coesione*, in S. FABBRINI, F. MORATA (a cura di), *L'Unione europea: le politiche pubbliche*, Roma, Laterza, 2002, p. 111 ss.

²²⁷ B. KOHLER-KOCH, *Catching up with change: the transformation of governance in the European Union*, in “*Journal of European Public Policy*”, 1996, pp. 371-372.

²²⁸ Vedi il risultato emerso dalla rassegna del 2008 sulla percezione della politica regionale da parte della cittadinanza, consultabile all'indirizzo web: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_234_en.pdf.

²²⁹ Per un'analisi del processo di “europeizzazione”, si veda P. GRAZIANO, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane*, Bologna, 2004.

²³⁰ Per un quadro sintetico concernente questi aspetti, si rinvia a G. P. MANZELLA, *La “irresistibile” ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2009, p. 844 ss.

²³¹ V. S. CASSESE, *L'influenza del diritto amministrativo comunitario sui diritti amministrativi nazionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 329 ss.

funzione di controllo sul rispetto da parte delle amministrazioni nazionali delle disposizioni regolamentari; le amministrazioni statali – e gradualmente anche quelle sub-statali – vengono in primo luogo coinvolte nel momento della programmazione, concorrendo all’attività di indirizzo, in secondo luogo operano su un piano propriamente amministrativo attraverso l’esecuzione delle linee indicate dalla Commissione, dando luogo così ad un modello di c.d. “co-amministrazione”²³².

Le scelte sono condotte con un’ampia partecipazione dei vari *stakeholders* ed attuate secondo un modello decentrato, che vede emergere le regioni e i comuni. Questo “scheletro” comune alle diverse amministrazioni dei Paesi membri²³³ è stato in concreto diversamente interpretato in base alle tradizioni giuridiche dei vari Stati, al livello di decentramento dell’organizzazione politico-amministrativa, alla qualità degli apparati amministrativi e la loro relazione con una più o meno forte presenza della classe politica dirigente, al rapporto tra le risorse della politica regionale comunitaria e quelle derivanti dalla politica nazionale²³⁴.

Analizzando il quadro organizzativo, incontriamo al vertice della piramide della coesione la Commissione, nella figura della Direzione generale della politica regionale (DG Regio), che ha compiti di indirizzo strategico e di iniziativa legislativa; affianca le amministrazioni nazionali e sub-nazionali nella redazione degli atti di programmazione e ne valuta il rispetto con le disposizioni europee; controlla e verifica l’attuazione delle indicazioni impartite.

A livello nazionale vi sono le amministrazioni centrali degli Stati membri competenti per la politica di coesione, che devono coordinare le amministrazioni interne sub-statali destinatarie delle risorse ed interfacciarsi con il livello comunitario durante l’esercizio finanziario.

Le amministrazioni sub-nazionali, infine, di livello regionale e locale, sono competenti per la programmazione della spesa e della sua esecuzione. Le politiche di coesione hanno costituito occasione unica per le regioni e i livelli di governo locale per emanciparsi dal controllo del livello nazionale e divenire soggetti rilevanti nel *decision making* europeo, entrando

²³² C. FRANCHINI, *La Commissione della Comunità europea e le amministrazioni nazionali: dall’ausiliarità alla coamministrazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 669 ss.; E. CHITI, C. FRANCHINI, *L’integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.

²³³ G. P. MANZELLA, *Soggetti, tecniche e dinamiche dell’influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2009, p. 351.

²³⁴ G. P. MANZELLA, *Soggetti, tecniche e dinamiche dell’influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, cit., dà alcuni interessanti spunti per un esame comparato dell’influenza e della declinazione della politica comunitaria di coesione nei vari Stati membri, mettendo a confronto la realtà italiana, quella scozzese, il caso rumeno e quello irlandese. Nei paesi recentemente entrati nell’Unione, si assiste ad una perfetta integrazione tra sistema nazionale e quello europeo (Romania); in altri ordinamenti si mantengono, invece, sistemi completamente separati per la gestione delle risorse in base alla loro provenienza (Regno Unito); in altri ancora si sono creati sistemi misti coordinati, in cui sistema nazionale e europeo mostrano connessioni quanto ad obiettivi e modalità (Italia).

nelle trattative negoziali non più solo riservate ai governi centrali²³⁵. Ciò è anche servito da stimolo per la modernizzazione degli apparati amministrativi che si sono trovati ad affrontare percorsi dettati da normative e procedure articolate e talvolta confuse. Le politiche di coesione si caratterizzano, infatti, per l'elevato grado di complessità tecnica. In relazione a tale profilo, pur nella diversità delle soluzioni accolte, si riscontra un dato omogeneo nei vari Stati membri: la posizione di *leadership* istituzionale degli uffici competenti in materia di politica regionale²³⁶, con un conseguente rafforzamento della componente tecnico-burocratica, a svantaggio della componente elettiva²³⁷. Ciò ha contribuito da un lato a puntare su una maggiore qualità degli apparati amministrativi centrali e regionali²³⁸, dall'altro ha però favorito l'ingresso nel sistema di consulenti tecnici e società specializzate per riuscire a districarsi nel complicato intreccio delle procedure comunitarie. L'influenza esercitata sull'amministrazione da soggetti esterni, quali quelli deputati alle attività di valutazione dei programmi e quelli incaricati di attività di assistenza tecnica è assai rilevante.

“La valutazione ex-ante è condotta da un soggetto – «il valutatore» – che non ha poteri decisionali, ma esprime capacità di analisi e di valutazione in interlocuzione con chi ha la capacità, il potere e la responsabilità di definire la struttura e i contenuti del programma e di gestire i processi partenariali previsti – il programmatore²³⁹”.

Le società che invece prestano assistenza tecnica coadiuvano gli enti attuatori della spesa lungo l'intero processo, dalla definizione del bisogno alla determinazione delle misure. Queste due tipologie di soggetti esterni che intervengono in momenti diversi del processo a fianco dell'amministrazione assumono un ruolo privilegiato nei confronti del livello di attuazione della politica: da un lato, hanno relazioni continuative con le amministrazioni responsabili delle attività di spesa, finanche a costituirne veri e propri uffici ombra; dall'altro, dato l'alto grado di tecnicismo della materia, valutatori e società specializzate assumono essi stessi la veste di

²³⁵ L'uso dei fondi strutturali ha in Italia modificato il rapporto tra lo stato centrale e le regioni, anche in relazione a due grandi innovazioni istituzionali: sul versante del primo, la creazione del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione (DPS); sul lato delle seconde, invece, l'elezione diretta del presidente della giunta. Per un'attenta analisi della tematica, vedi il contributo di DI QUIRICO, *I Fondi strutturali tra centro e periferia*, in FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e Rappresentanza territoriale. Il caso Italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 93 ss.

²³⁶ G. P. MANZELLA, *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, cit., p. 357.

²³⁷ V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e Rappresentanza territoriale. Il caso Italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 40. Sul ruolo dell'*expertise*, vedi anche le considerazioni di RADAELLI, *Idee e conoscenza nelle politiche europee: tecnocrazia o politicizzazione?*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1999, p. 540 ss.

²³⁸ Si veda il lavoro di V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e Rappresentanza territoriale. Il caso Italiano*, cit., in merito ai riflessi della componente amministrativa sulla implementazione degli strumenti della politica regionale, con specifico riferimento al caso italiano e alla differenziazione tra regioni del Sud e regioni del Nord.

²³⁹ V. DPS (Dipartimento per le Politiche di sviluppo) – UVAL (Unità di Valutazione degli investimenti pubblici), *Indicazioni per la valutazione ex-ante dei programmi della politica regionale 2007-2013*, consultabile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Nota_valexante_aprile2006.pdf, p. 2.

intermediari tra il livello amministrativo superiore e quello degli enti di spesa, destinatari dei fondi²⁴⁰, con il forte rischio che essi si sostituiscano interamente ad apparati amministrativi impreparati ad affrontare la sfida lanciata dalla politica di coesione²⁴¹. Inoltre, le società di assistenza tecnica spesso non agiscono in via esclusiva per una sola amministrazione, ma lavorano con più enti, originando la circolazione di modelli organizzativi e funzionali. Questo meccanismo spiega dunque l'intensa influenza che valutatori e consulenti hanno sulla formazione di una cultura amministrativa condivisa²⁴². La necessità del filtro tecnico, la conseguente emersione dell'*élite* tecnocratica, assieme all'affermarsi del principio del partenariato²⁴³ che ha sancito la partecipazione delle parti sociali al *policy making* comunitario e la centralità degli interessi organizzati, conduce ad ipotizzare la creazione a questo livello di triangolazioni tra apparati amministrativi, gruppi di interesse e società di consulenza²⁴⁴. Significativo sembra in questo contesto il richiamo a ciò che Andersen e Burns chiamarono "governance post-parlamentare"²⁴⁵. Secondo gli autori sul piano nazionale si riverberano gli effetti di un'Unione Europea basata su tre meccanismi di rappresentanza: quella nazionale, quella degli esperti e quella dei gruppi di interesse in rete di *policy*, che contribuiscono ad un processo di formazione delle politiche pubbliche opaco e sempre più depoliticizzato.

²⁴⁰ G. P. MANZELLA, *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, cit., p. 369.

²⁴¹ I Gruppi tecnici, organizzati nei mesi da gennaio a marzo 2006, ai quali parteciparono i referenti delle Amministrazioni centrali, regionali, e delle Parti istituzionali con il compito di redigere parte dei testi per la bozza del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, hanno evidenziato la necessità di tenere distinta l'azione dell'assistenza tecnica dall'azione di sistema. Nel documento consultabile all'indirizzo:

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/CB_9_10_06_modifiche_DL_Sbis_emendato_%20ultimo.pdf, si legge

"L'azione di assistenza tecnica si caratterizza come apporto di competenze specialistiche, in genere di tipo settoriale, destinate a risolvere esigenze puntuali e di breve periodo. [...]Va, tuttavia, sottolineato che l'azione di accompagnamento può essere svolta in modo più o meno favorevole al rafforzamento istituzionale anche di medio-lungo termine. E' possibile infatti considerare che tale azione: (a) tende a favorire tale rafforzamento quando sostiene apparati amministrativi sufficientemente strutturati e funzionanti evitando di sostituirsi ad essi, mentre non lo favorisce, o addirittura lo ostacola e lo allontana, quando tende ad assicurare direttamente la prestazione, ritardando o bloccando il processo, necessario, di adeguamento delle strutture amministrative ordinarie; (b) tende a favorire il rafforzamento quando accompagna e sostiene processi di adeguamento di un certo respiro, come la messa a regime di nuove procedure o strumenti, mentre non riesce a svolgere un ruolo significativo quando si limita a soddisfare richieste occasionali e contingenti, a supporto dell'operatività corrente".

²⁴² G. P. MANZELLA, *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, cit., p. 371.

²⁴³ L'istituzionalizzazione del partenariato si è realizzata dalla metà degli anni '80, dietro l'impulso di Delors. Da un lato, si è progressivamente ampliata la tipologia delle parti economiche e sociali ammesse: dai sindacati e associazioni imprenditoriali fino alle associazioni ambientaliste e forme associative rappresentative di altri interessi. Dall'altro, si assistito all'aumento quantitativo della loro presenza, partecipando nelle varie fasi del procedimento. Inoltre il Regolamento (art. 11, comma 3) prevede una consultazione annuale tra l'amministrazione comunitaria e le rappresentanze delle parti sociali sull'andamento generale dei fondi.

²⁴⁴ V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e Rappresentanza territoriale. Il caso Italiano*, cit., p. 44 secondo cui tale soluzione è ipotizzabile ma non dall'esito scontato. Occorre, secondo gli autori, indagare i riflessi di un tale quadro sul piano della rappresentanza e della qualità democratica.

²⁴⁵ S. ANDERSEN, T. BURNS, *The European Union and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance*, in S. ANDERSEN, K. A. ELIASSEN (a cura di), *The European Union: how democratic is it?*, London, Sage, pp. 227-251.

L'intervento dei Parlamenti, Europeo, nazionali e locali, è di rado contemplato e perfino scarsamente menzionato o auspicato negli studi specialistici sul tema. L'alto tecnicismo delle materie corrispondenti non deve essere un alibi, ma anzi spingere ad un più penetrante utilizzo degli strumenti d'indirizzo e controllo al fine di comprendere – e far comprendere al pubblico – principi, strumenti e obiettivi delle politiche pubbliche, e sorvegliarne le devianze, in un circuito virtuoso coi mezzi d'informazione. Il Parlamento, deposto consapevolmente lo scettro di Legislatore, può concentrarsi sulle sue funzioni di direttiva politica solo se rinforza il legame rappresentativo dei suoi membri. Alle condotte dei singoli è affidato l'*establishment* delle *good practices* che restituiscano al Parlamento dignità e ardore; uno sforzo che deve andare al di là della stessa regolamentazione vigente, laddove questa si palesi irrilevante o addirittura nociva. Lo stesso valga per le assemblee regionali, che nel panorama istituzionale italiano rivestono una funzione assolutamente marginale. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona incita, in un certo senso obbliga i corpi rappresentativi a dotarsi di un *corpus* di norme di funzionamento che da un lato godano del crisma della giuridicità, dall'altro costituiscano una “rete” interparlamentare da contrapporre alla Rete delle amministrazioni multilivello.

6.2 L'Unione e l'ottimizzazione della coesione: profili problematici dell'attuale programmazione e prospettive per la successiva.

Dall'analisi della programmazione dei Fondi Strutturali emergono alcuni spunti di singolare rilevanza sia in sede europea che nazionale.

Per quanto riguarda il primo livello di programmazione, quello europeo, emerge uno stretto collegamento tra l'evoluzione dei fondi ed il procedere d'integrazione europea. Esaminando il percorso evolutivo seguito riforma 2007-2013, si è visto come si sia giunti a stabilire, in base ad alcune regole, un diverso trattamento per i Quindici e per i nuovi Stati membri strutturando nei fatti un vero e proprio «doppio binario», che ha il sapore della «contropartita» per quei paesi, che entrati nel 2004, con tante esigenze, si ritrovano con una politica di coesione estremamente ridotta in termini finanziari. Si è poi deciso di fare dei Fondi Strutturali lo strumento della Strategia di Lisbona, cioè di quelle riforme di rinnovamento economico e sociale elaborate nell'ambito del «metodo di coordinamento aperto». È stata così inserita la regola dell'*earmarking* che vincola i vecchi Stati membri a destinare agli obiettivi di Lisbona il 60% della spesa dell'Obiettivo “Convergenza” ed il 75% dell'Obiettivo “Competitività”, stabilendo peraltro, anche in questo caso, un diverso trattamento per i Quindici e per i nuovi Stati membri che non hanno specifici obblighi in tal senso. Questa

sovrapposizione, oltre a riconoscere di fatto un'Europa a due velocità, suscita non pochi dubbi anche dal punto di vista teorico, considerato che alcune teorie economiche presuppongono l'esistenza di un *trade-off* tra crescita e coesione. A questo proposito, si notano delle contraddizioni anche dal punto di vista giuridico, visto che il criterio di ammissibilità per l'Obiettivo 1/"Convergenza" continua a basarsi sul PIL pro-capite regionale espresso in parità di potere d'acquisto degli ultimi tre anni disponibili (che deve essere inferiore al 75 per cento della media comunitaria). Tuttavia, la stessa Unione Europea ha sconsigliato di usare il criterio del PIL pro-capite nell'ambito della Strategia di Lisbona, raccomandando, al contrario, di considerare un «paniere di dati» quando si analizza il fenomeno della coesione sociale. Si può quindi concludere che la previsione di un doppio criterio per l'individuazione delle regioni Obiettivo "Convergenza" (per esempio, PIL pro capite e tasso di occupazione) sarebbe stato più coerente con l'orientamento di legare i Fondi Strutturali con la Strategia di Lisbona.

Dall'analisi svolta è poi emersa un'altra grande questione: quella della complessità delle procedure. Già nella riforma 2000-2006, la parola d'ordine era razionalizzare, semplificare, ma una volta che questa è stata adottata, è stato chiaro a tutti che il sistema era troppo complesso, sia in fase di programmazione che di esecuzione e controlli, e rimanesse comunque troppo frammentato tra Fondi, Obiettivi, Iniziative comunitarie. La riforma 2007-2013 è stata presentata come quella che avrebbe ridotto gli strumenti finanziari. Tuttavia, tale riduzione è stata più «estetica» che reale, in quanto il FEOGA/Orientamento e lo SFOP continueranno ad esistere sotto altre spoglie nell'ambito della PAC, il che potrebbe anche rappresentare un arretramento sotto il profilo dell'integrazione. Del resto, la strada che porta all'istituzione di un Fondo Strutturale unico sembra piena di ostacoli, ed è probabile che le DG EMPL (Occupazione) e la DG AGRI (Agricoltura) continueranno a difendere l'autonomia dei propri strumenti nel timore che l'unificazione dei Fondi Strutturali porti inevitabilmente ad un'incorporazione di questi nel FESR, con la DG REGIO unica responsabile. L'esigenza di semplificazione delle procedure coinvolge anche il livello nazionale di programmazione e, in particolare, i c.d. limiti tecnici e amministrativi che, per chiarezza e coerenza espositiva, verranno richiamati qui poco più avanti.

Quanto al sistema dei controlli a livello europeo, il nodo rimane nell'interpretazione da dare all'articolo 274 del Trattato, che, come noto, attribuisce la responsabilità di esecuzione del bilancio comunitario in capo alla Commissione. Proprio questo articolo ha creato delle tensioni, anche per l'attenzione crescente del Parlamento e della Corte dei Conti europea sulla gestione dei Fondi Strutturali. Nei regolamenti 2007-2013 si prevede un sistema iper-regolamentato, anche se si fa qualche apertura in tema di principio di proporzionalità. La

prima impressione è però che tali aperture sembrano ridursi a poco più che ad una ragionevole applicazione dell'antico *de minimis*, già noto al diritto comunitario, sebbene i limiti finanziari siano stati ritoccati al rialzo rispetto alle proposte della Commissione. Ad ogni modo, i dati che le amministrazioni nazionali dovranno fornire a Bruxelles sono quasi infiniti, e questi dovranno pervenire attraverso modelli *standard* previsti dal regolamento di esecuzione 1828/2006.

In generale, si può quindi affermare che la riforma 2007-2013 abbia parzialmente raggiunto gli obiettivi di razionalizzazione che si erano inizialmente previsti, fallendo tuttavia nel semplificare, anche solo in parte, il sistema di programmazione, erogazione, controllo e gestione dei Fondi Strutturali. La mancata semplificazione, come tutti gli studiosi della materia hanno avuto modo di sostenere, non è dato di poco conto. Un sistema più semplice avrebbe potuto massimizzare anche quell'inevitabile «effetto leva» che i Fondi Strutturali hanno: effetto che ha in sé non solo una dimensione quantitativa, ma anche e soprattutto un potenziale qualitativo rilevante e non trascurabile se come obiettivo si è posto quello della coesione.

Concludendo, pare lungimirante a chi scrive concentrarsi su quali potrebbero essere le prospettive e gli interrogativi della politica di coesione in vista della nuova fase di programmazione, i cui regolamenti generali andranno approvati entro i prossimi tre anni. Per fare ciò, non potendo appellarci a tutta la sterminata bibliografia prodotta in merito, si cercherà brevemente di contestualizzare le problematiche e le linee di sviluppo entro cinque direttive principali, le stesse che sono state proposte da uno studio²⁴⁶ commissionato dal Parlamento Europeo dal titolo “*The Future of Cohesion Policy*”.

La prima direttrice prende in analisi gli Scopi della Politica di Coesione e come essi possano essere razionalizzati e ridefiniti in maniera omogenea alla luce dei feedback ricevuti dalla Commissione durante questo primo triennio di programmazione. Ci si chiede se, realisticamente, esista il rischio che il *follow-up* di Lisbona fagociti la Politica di Coesione e, nel caso ciò si mostrasse realistico, cosa si potrebbe fare per prevenire l'eccessiva frammentazione della stessa.

La seconda direttrice guarda invece alle modalità di potenziamento delle sinergie e della coordinazione. Gli autori sottolineano la necessità di individuare meccanismi regolamentari che possano rafforzare la sinergia tra la Politica di Coesione e le *policies* nazionali addizionali, evitando allo stesso tempo, sia la duplicazione sia la contraddittorietà degli interventi stanziati a livello comunitario o a livello nazionale.

²⁴⁶ EUROPEAN PARLIAMENT, *The Future of Cohesion Policy*, assembled by the Directorate General Internal Policies Of The Union, Policy- Department B: Structural And Cohesion Policies - Regional Development – I. Katsarova as Supervisor.

La terza direttrice analizza più in concreto la governance, chiedendosi quale ruolo dovrebbero giocare i parlamenti nazionali per migliorare la sussidiarietà e la governance multilivello. Parallelo al ruolo delle assemblee nazionali sta infatti la ridefinizione del ruolo svolto dalle autorità regionali e dagli enti locali. Gli autori si chiedono come bisognerebbe incrementare il coinvolgimento e la partecipazione degli enti locali e delle autorità regionali: Il management decentralizzato andrà essere esteso o ristretto? Molto a quanto pare dipenderà dalle valutazioni sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione a livello locale che perverranno a conclusione dell'attuale fase di programmazione.

La quarta direttrice evidenzia le problematiche riscontrate nel campo della Coesione Territoriale e della Cooperazione. Gli autori, in mancanza di dati sul tema, si chiedono come sia stato percepito in concreto il principio della coesione territoriale a livello nazionale. Dire quale potrebbe essere il suo valore aggiunto nel contesto nazionale sembra oggi molto complesso. Altrettanto difficile sarà capire come potrebbe essere applicato in modo omogeneo ai sistemi istituzionali degli stati membri o quale debba essere il ruolo del Parlamento Europeo e del Parlamento Nazionale nel promuovere la coesione territoriale.

Infine l'ultima direttrice, troppo spesso sottovalutata e marginalizzata, è quella facente capo al miglioramento della capacità amministrativa. Ci si chiede come i meccanismi applicativi possano esser semplificati per ottenere un'implementazione migliore, cosa bisognerebbe fare per ridurre ulteriormente il carico gravoso di burocrazia che grava sulle spalle della pubblica amministrazione e cosa potremmo imparare dalle precedenti programmazioni. Necessario sarà infatti rafforzare il monitoraggio e la fase valutativa, per prevenire inefficienze. Tuttavia, in questo campo, quale dovrebbe essere il ruolo delle authorities regionali/locali? Come sarà possibile, inoltre, sostenere i nuovi stati membri negli sforzi che fanno per rafforzare la loro capacità amministrativa nel gestire un efficiente assorbimento dei fondi comunitari? Quale, invece, il ruolo e l'incidenza della società di consulenza private? A queste ed altre domande, la successiva programmazione avrà l'onore e l'onore di fornire risposta.

6.3 Problematicità e prospettive nel livello nazionale.

Egualemente numerosi sono gli elementi di criticità per quanto più specificamente riguarda il livello di programmazione nazionale. Come emerge da un'indagine conoscitiva promossa dalla XIV^o Commissione permanente del Senato per le Politiche dell'Unione

Europea²⁴⁷, sono tre i livelli di criticità per quanto riguarda la programmazione a livello nazionale.

Premesso che l'indagine qui richiamata si riferisce agli investimenti pubblici, settore al quale sono destinati in maggior misura i fondi strutturali europei, il primo livello fa riferimento a *limiti tecnici e amministrativi*.

In particolare si sottolinea che la lentezza e la complessità delle procedure amministrative/burocratiche, rende i tempi di elaborazione ed approvazione del ciclo procedurale dei fondi strutturali (e, soprattutto, degli investimenti pubblici ai quali sono destinati) particolarmente lungo. Troppe autorizzazioni, troppi enti coinvolti e competenze frammentate. La performance italiana risulta ulteriormente negativa se confrontata con quella di altri paesi europei quali, per esempio, la Francia e la Spagna.

In Italia, più che altrove, la durata del procedimento è condizionata (negativamente) dai frequenti cambi di amministrazione dai quali deriva un ritardo nell'esecuzione dei programmi. A ciò si aggiunge la bassa qualità dei programmi elaborati. Ciò è dovuto, in primo luogo, allo scarso utilizzo e alla diffidenza che le Regioni italiane hanno dimostrato di avere nei confronti di consulenze esterne, nonostante sia esplicitamente previsto che il 4% dell'investimento totale per ogni programma può essere ad esso destinato. In secondo luogo, alla scarsa capacità decisionale e di gestione dovuta alla carenza di personale delle pubbliche amministrazioni e alla nonché alla scarsa specializzazione della stessa.

Il secondo livello di limiti si riferisce ai *limiti di coordinamento*. Essi fanno riferimento al disallineamento delle autorità centrali e locali. Nel rispetto del principio di proporzionalità e di sussidiarietà che, tra gli altri, regola l'attività di programmazione dei fondi, quest'ultima è stata accentrata soprattutto al livello regionale senza però stabilire attività di coordinamento diretto tra amministrazioni centrali e enti sub-locali. Ciò è aggravato dalla presenza di legislazione concorrente e dalla divisione (per quando riguarda la programmazione e l'attuazione) tra Programmi Operativi Regionali e Programmi Operativi Nazionali.

A tale criticità si aggiunge la debolezza del coordinamento centrale. In tal senso, infatti, lo Stato partecipa all'elaborazione del quadro strategico nazionale, nel quale si collocano gli investimenti generali, ma non ha il potere di sostituirsi alle Regioni inadempienti. Ciò è anche riflesso del fatto che per la politica regionale l'Italia è considerata come 22 stati membri: 20 Regioni e 2 Province autonome. Ciascuna delle quali autonoma e indipendente rispetto alle altre.

²⁴⁷ Doc. XVII, approvato dalla XIV^o Comm. Permanente nella seduta del 18 novembre 2009.

Ultimo ordine di limiti sono i *limiti culturali e di informazione*. Con essi si fa riferimento prima di tutto ai progetti coerenti e al principio di addizionalità. I progetti coerenti sono progetti già finanziati per i quali si chiede di sostituire il finanziamento statale con un finanziamento comunitario. In concreto, sono progetti finanziati con le risorse nazionali e che, per accelerare il processo di spesa, vengono poi attribuiti e spesi con i fondi comunitari. Tali operazioni sono ammesse se le risorse risparmiate sono però destinate ad altri investimenti equivalenti nello stesso settore e nelle stesse zone. Connesso a ciò è il principio di addizionalità, secondo cui i fondi strutturali debbono essere considerati come aggiuntivi a quelli di nazionali, e l'Italia non può utilizzare tali risorse come integratori di reddito, per far fronte a carenze o supplire a buchi strutturali. Il massiccio utilizzo dei progetti coerenti determina un effetto sostitutivo delle risorse comunitarie, vanificandone la caratteristica dell'addizionalità. Così procedendo, si limita la selettività e la qualità degli interventi. Ne consegue una posticipazione nel tempo dell'impatto dei finanziamenti, a meno che non si proceda a una parallela progettazione capace di generare nuovi progetti di qualità su cui indirizzare sia le risorse nazionali liberate sia quelle di fonte comunitaria.

Livello e qualità dell'informazione sono anch'esse riferiti all'ultima categoria di limiti appena richiamata. Tale livello riguarda direttamente il cittadino e le possibilità che gli sono offerte da una maggiore chiarezza e facilità di consultazione dei dati riferiti ai fondi strutturali. Ciò sia per quanto attiene alla fase di programmazione che a quella di attuazione e controllo della procedura qui analizzata. Indirettamente, tale livello riguarda anche le amministrazioni pubbliche. Spesso anche quest'ultime sono poste nell'impossibilità di conoscere adeguatamente i dati riferiti alla programmazione, soprattutto per la fase a loro non strettamente competente ma, comunque, connesse a quelle loro pertinenti.

Altro elemento di criticità è rappresentato dalla carenza di una cultura di controllo e programmazione. Tale cultura è strettamente legata alla responsabilità. Essa si riferisce alla capacità da parte dell'amministrazione di partecipare al sistema dei fondi strutturali non limitandosi al livello del mero adempimento procedurale, ma sfruttandone le potenzialità come reale occasione di rinnovamento dell'amministrazione stessa e del territorio.

Possibili interventi tesi a migliorare il quadro delle criticità sottolineate potrebbero essere indirizzati sia verso il piano dell'informazione per auspicare, in tal senso, un ruolo più attivo del Parlamento nel porre in evidenza i tempi impiegati per realizzare le opere da parte degli enti centrali e regionali, sia sul piano della misurazione e del confronto delle opere realizzate (controllo, quest'ultimo, che già sarebbe possibile realizzare attraverso un più efficiente e

coordinato utilizzo degli strumenti a disposizione dell'Unità di verifica del Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica ma che, in concreto, ancora non viene realizzato).

Necessario è inoltre procedere a una semplificazione, attraverso l'utilizzazione di un linguaggio meno tecnico e più fruibile, delle procedure di programmazione e d'attuazione dei fondi comunitari. Ciò renderebbe il procedimento, in primo luogo, più comprensibile e, quindi, concreta e maggiormente accessibile la possibilità di fruire dei fondi da parte di tutti i potenziali utilizzatori finali. In secondo luogo, la maggiore comprensibilità della materia, faciliterebbe l'attività di controllo e di verifica degli enti a ciò deputati e dei cittadini. Semplificazione che deve essere necessariamente affiancata ad un'attività di pubblicazione e divulgazione dei bandi di partecipazione all'assegnazione dei fondi, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti ad ogni nodo del procedimento di programmazione da parte dei soggetti istituzionali coinvolti nonché della ripartizione finale dei fondi.

Una maggiore semplificazione gioverebbe anche alla riduzione di errori e irregolarità. Infatti, la complessità del sistema influisce anche su quest'ultimi che sono spesso dovuti anche al sistema europeo di procedure eccessivamente complesso, con una moltiplicazione dei livelli di controllo ed un eccesso di attività amministrativa dedicata all'audit della stessa Direzione generale della politica regionale. Soprattutto laddove ciò concorra con un sistema di controllo debolmente orientato e finalizzato.

Auspicabile è anche un maggiore coordinamento e una più intensa attività di confronto fra i contraenti centrali, locali e sub locali. Ciò attraverso un "modello di pianificazione dello sviluppo imperniato su uno Stato centrale che realizzi, indipendentemente dalla compagine politica del momento, la programmazione degli interventi comunitari in maniera coordinata e sinergica con le regioni, in modo da consentire una programmazione per obiettivi. Questo approccio permetterebbe un migliore orientamento dell'attività della pubblica amministrazione incondizionato dall'alternanza ai posti dirigenziali della stessa. Spesso, infatti, le amministrazioni locali non sono seguite ed accompagnate nella definizione delle modalità di programmazione, normazione e dotazione della strumentazione amministrativa necessaria. Spesso la politica centrale non si muove, dunque, convergendo sul medesimo obiettivo degli enti locali, e ciò per un problema, anzitutto, di disallineamento delle priorità.

Necessario risulta anche una maggiore utilizzazione delle risorse messe a disposizione dei singoli stati quali la consulenza tecnica esterna, attraverso l'uso dei fondi ad essa destinati, nonché la coordinazione con la Commissione Europea (Direzione generale della politica regionale, Direzione generale occupazione, affari sociali e pari opportunità) che ha istituito per ogni Paese un team che svolge una funzione di assistenza tecnica, di suggerimento e di

monitoraggio dei progetti e con l'IGRUE (Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea della Ragioneria generale dello Stato). Quest'ultimo ha funzione essenzialmente di coordinamento tra sistemi di controllo e dovrebbe favorire la trasmissione da parte delle autorità di gestione dei dati e delle informazioni sullo stato dei progetti.

Sul sistema di controllo, inoltre, ha influito anche il passaggio del Dipartimento per le politiche di coesione dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero dello sviluppo economico. Tale passaggio ha condotto a una minore autorevolezza di chi deve effettuare il coordinamento nella gestione dei fondi, avendo perso il legame diretto con i «cordoni della borsa».

Per ultimo, al fine di migliorare qualitativamente i progetti elaborati, sarebbe auspicabile, da un lato, investire sulla formazione di personale specializzato attraverso l'istituzione di corsi di formazione e *master* e, dall'altro, attivare un sistema di premialità per gli enti più organizzati e coordinati.

Dall'analisi complessiva sembra emergere che, nonostante i miglioramenti apportati negli ultimi anni, grazie soprattutto all'influenza del modello di *governance* europeo, il procedimento di programmazione dei fondi a livello nazionale sia condizionato da problemi di carattere più politico che tecnico.

Più volte è sottolineato che “appare opportuno un forte impegno politico affinché la programmazione non resti esercizio di stile e di allocazione di risorse e l'attuazione si riduca a prassi burocratico-amministrativa”. Da una parte le amministrazioni non devono cadere nella tentazione di considerare il sistema dei fondi strutturali dal punto di vista di un mero adempimento, ma come uno strumento per un proprio rinnovamento e per quello del Paese (non interventi tampone, ma di valenza strategica di medio-lungo periodo a sostegno reale della competitività). Dall'altra, ci deve essere una responsabilità politica, a livello centrale, che si metta in gioco decidendo di scommettere sulle capacità di arrivare effettivamente a quel risultato. Deve esserci, cioè, un chiaro investimento politico che guardi alle potenzialità dei fondi come alla potenzialità di innestare un cambiamento di natura «strutturale» e che riguardi l'intera azione dell'amministrazione pubblica.

Nell'immediato, emergono con chiarezza due esigenze: informazione e la qualità della programmazione. L'informazione rivolta al cittadino è fondamentale sia per l'accesso ai fondi (solo la pluralità delle richieste, garantita dall'eguaglianza dell'accesso, e, conseguentemente, la pluralità delle potenziali destinazioni, garantisce l'allocazione migliore e più efficace dei fondi) sia per l'attività di controllo e verifica. La qualità della programmazione è, invece, corollario necessario per una corretta ed efficiente politica di coesione.

Infine è importante ricordare che le criticità qui analizzate, pur appartenendo a due livelli di programmazione differenti, quello nazionale e quello europeo, sono comunque riferibili ad un unico procedimento di programmazione multilivello. Ciò significa che le criticità di un sistema si riflettono inesorabilmente sull'altro, influenzandosi reciprocamente.

Per questo, crediamo che un intervento circoscritto ad uno solo dei livelli qui richiamati non possa raggiungere livelli ottimali di efficienza e semplificazione che sarebbe auspicabili per una corretta e razionale allocazione di risorse, quali i fondi strutturali, fondamentali per l'omogeneizzazione dei territori dell'Unione. Condizione base per l'avvio di una fase di nuovo progresso economico.

BIBLIOGRAFIA

FONTI ISTITUZIONALI

- CAMERA DEI DEPUTATI, XVI Legislatura, Doc. per le Commissioni Audizioni e Incontri in ambito EU, *Il futuro della Politica di coesione*, Audizione del dott. Fabrizio Barca, n. 12, 16 ottobre 2009.
- COMITATO DELLE REGIONI, *Libro bianco sulla Governance multilivello*, 80° sessione plenaria, 17 e 18 giugno 2009.
- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE, *Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al FESR*.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco*, Bruxelles, 5 dicembre 1993, Com (93) 700 def.
- COMMISSIONE EUROPEA, *La politica di coesione 2000-2006. Osservazioni e testi ufficiali*. Direzione Generale Politica Regionale, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee.
- COMMISSIONE EUROPEA, *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*. Direzione Generale Politica Regionale, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Partnership in the 2000-2006 programming period: Analysis of implementation of partnership principle*, Discussion paper of DG REGIO, 2005.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce il Fondo di coesione*, COM(2004) 494.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Quarta relazione intermedia sulla coesione: la strategia di crescita e occupazione e la riforma della politica di coesione europea*, COM(2006).
- COMMISSIONE EUROPEA, *Regioni e città per la crescita e l'occupazione: una rassegna dei regolamenti 2007-2013 per la politica di coesione e la politica regionali*.

- CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Parere sulla proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul FESR, sul FSE e sul Fondo di coesione*, parere n° 2/2005.
- DPS (DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA), *Rapporto Strategico Nazionale*, dicembre 2009.
- DPS (DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA), *Rapporto Annuale*, 2008.
- EUROPEAN POLICIES RESEARCH CENTRE, *Strategic Planning for Structural Funds in 2007-2013: A Review of Strategies and Programmes*, in IQ-Net Review Paper, 18(2), Glasgow, University of Strathclyde, 2006.
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, (DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE), *Rapporto annuale 2006*.
- PARLAMENTO EUROPEO – Direzione generale Politiche Interne – Sezione tematica per gli affari di bilancio, *Fondi Strutturali nel Mezzogiorno d'Italia – Il caso della Calabria e della Sicilia*, pubblicato il 15\3\2008 anche in italiano.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al FESR*, A6-0184/2005.
- RETECAMERE, *Utilizzo dei fondi strutturali nella programmazione 2000-2006 e preparazione del nuovo periodo 2007-2013. Fondi strutturali europei e progettazione del sistema camerale*, Roma, 2006.
- SERVIZI AFFARI INTERNAZIONALI DEL SENATO, *Il futuro della politica di coesione dopo il 2013*, incontro interparlamentare, Bruxelles 11 febbraio 2009.

FONTI MONOGRAFICHE E ARTICOLI

- ANDERSEN S., BURNS T., *The European Union and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance*, in S. ANDERSEN, K. A. ELIASSEN (a cura di), *The European Union: how democratic is it?*, London, Sage, 1996.
- BACHE I., *Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*, 2008;
- BAGARANI M. e BONETTI A., *Politiche regionali e fondi strutturali. Programmazione nel sistema di governo della UE*, Rubettino, 2005.

- BARBERA, A., *I parlamenti*, 2006;
- BONCINELLI V., CARETTI P., *Sviluppo regionale*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. Chiti e G. Greco, seconda edizione, tomo IV, Giuffrè, 2007.
- BURNS, T. – CORTE, U., – KAMALI, M., *L'evoluzione dei Parlamenti. Panorama storico – comparativo delle assemblee parlamentari e dei processi di decisione politica*, in *Storia d' Italia – annali 17 – Il Parlamento*, a cura di L. Violante, con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001.
- CASSESE S., *L'influenza del diritto amministrativo comunitario sui diritti amministrativi nazionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993.
- CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003.
- CASSESE, S., *Oltre lo Stato*, 2007.
- CHITI E., FRANCHINI C., *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- CHITI M. P., GRIECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano 2007.
- CORBETT, R. – JACOBS, P. – SHACKLETON, M., *The European Parliament*, 2007.
- COSSIRI, A., *L' esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale: "Europa di Stati" o Parlamento protagonista?*, in www.forumcostituzionale.it , 8 marzo 2008.
- D'ATENA A., *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di policy making nei cari stati membri*, 2005.
- DE VITA A., *Il ruolo delle regioni italiane nell'attuazione della politica sui fondi strutturali*, in *La tutela multilivello dei diritti sociali*, atti finali della ricerca cofinanziata dal MIUR, Jovene, 2005.
- DELLA CANANEA, G., (a cura di) *Diritto Amministrativo Europeo. Casi e materiali*, 2006.
- DI STEFANO A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una "Multilevel Governance"*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2008.
- DI STEFANO A., *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro strategico nazionale»*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2006.
- DI STEFANO, A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una multilevel governance*, in *Rivista giuridica. del Mezzogiorno*, n. 3, 2008.
- DINO, A., (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, 2009;

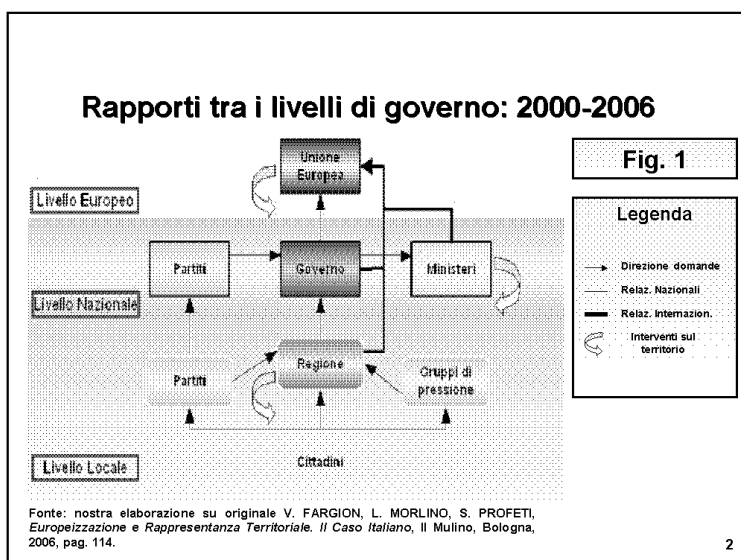
- EARNSHAW, D. – JUDGE D., *From co-operation to co-decision: the European Parliament's path to legislative power*, in *European Union, power and policy making*, a cura di J. Richardson, London, 1996.
- ESPOSITO, A., *Trattato di Lisbona e nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna Parlamentare* 2009.
- FABBRINI S., MORATA F. (a cura di), *L'Unione europea: le politiche pubbliche*, Roma, Laterza, 2002.
- FANTOZZI, U., *Politica, clientela e regolazione sociale. Il Mezzogiorno nella questione politica italiana*, 1993.
- FARGION V., MORLINO L., PROFETI S., *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*. Il Mulino, Bologna, 2006.
- FERRARA M., GIULIANI M. (a cura di), *Governance e Politiche nell'Unione Europea*, Bologna, 2008.
- FERRARESE, M. R., *Le istituzioni della globalizzazione*, 2002.
- FILIPPETTA, G., *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *Dir pubbl. comp ed eur.*, 2005.
- FLORIA A., *La nuova Unione Europea ed il futuro dei Fondi Strutturali 2007-2013*, Firenze, Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Firenze, 2005, parte II.
- FRANCHINI C., *La Commissione della Comunità europea e le amministrazioni nazionali: dall'ausiliarità alla coamministrazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993.
- GALLIA R., *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2008.
- GIANNELLI, N. – PROFETI, P., *I Fondi Strutturali tra politica e amministrazione nelle Regioni del Mezzogiorno*, in Aa. Vv., a cura di V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, 2006.
- GILIOLI F., *La riforma dei Fondi strutturali: illustrazione preliminare delle proposte di regolamento per la fase di programmazione 2007-2013* in *Il diritto dell'economia*, 3-4/2004.
- GRAZIANO P., *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane*, Bologna, 2004.
- IURATO, G., *Partnership and Structural Funds: Set up and Conditionings on Regional Participation*, in *EUR*, vol. 8, n. 3, 2003.
- KINGSBURY, B. – KRISCH, N. – STEWART, R. B., *The Emergence of Global Administrative Law*, in <http://law.duke.edu/journals/lcp>, New York Law School, 2005.

- KOHLER-KOCH B., *Catching up with change: the transformation of governance in the European Union*, in "Journal of European Public Policy", 1996.
- LUPO, N., *Le funzioni dei Parlamenti contemporanei tra crisi della funzione legislativa e multifunzionalità dei procedimenti parlamentari*, in www.cahiers.org, 2001.
- LUPO, N., *The transformation of parliamentary functions: are parliaments still legislative bodies?* in P. FALCONER – C. SMITH – C. W. R. WEBSTER (a cura di) *Managing Parliaments in the 21st century*, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokyo-Washington, 2001.
- MANZELLA G. P., *La "irresistibile" ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2009.
- MANZELLA G. P., *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2009.
- MANZELLA, A., *Il Parlamento federatore*, in *Quad. Cost.* 2002.
- MANZELLA, G. P., *La "irresistibile" ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2009.
- MANZELLA, G. P., *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, , n.2, 2009.
- MARKS G., *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*, in A. CAFRUNY E G. ROSENTHAL (a cura di), *The State of the European Community*, vol. 2, *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1993.
- MARTINICO G., *Coesione, integrazione Europea e deficit democratico. Appunti per una futura ricerca*, www.federalismi.it, n. 25, 2006.
- MASTRODONATO, G., *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, 2008.
- MASTRONARDI F., AVANZI E., *L'Europa della coesione. I fondi strutturali comunitari 2000-2006. Origini, funzionamento, prospettive*. Edimond, Roma, 2000.
- PIATTONI S., *La «Governance» Multi-Livello: Sfide Analitiche, Empiriche, Normative*, in *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 2005.
- PIERRE J., PETERS B.G., *Governance, Politics and the State*, Houndsmills, Macmillan Press, 2000.
- PULLIANO, L., *La governance della politica regionale sui fondi strutturali tra strategie e strumenti*, in *La Finanza Locale*, 7-8\2009.
- QUINTILI, S., *Tecniche di cooperazione istituzionale nell'ambito dei Fondi strutturali*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, n. 3, 2008.

- RADAELLI, *Idee e conoscenza nelle politiche europee: tecnocrazia o politicizzazione?*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1999.
- RIDOLA, P., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell' Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, sul sito Internet dell'AIC, 2005.
- ROGERS, R. - WALTERS, R., *How Parliament works*, 2006;
- RONCHETTI, L., *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell' UE*, in *Pol. Dir.*, 2001.
- ROTILIO A., ALFANO F., RASCHELLA S., *I fondi strutturali e le politiche del territorio*, Halley, stampa 2006.
- SAPIENZA, R., *La politica comunitaria e di coesione nazionale come esempio di multi-level governance*, in Aa. Vv., a cura di R. Sapienza, *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, 2003.
- SARDONE, *Unione Europea e consistenza fondi strutturali (1957 – 2013). Rapporto strategico*, 2009.
- SAVINO M., *Regioni e Unione Europea: il mancato aggiramento dello Stato*, in *Le Regioni*, n. 3/4, 2007.
- SEGNI, L., *Controlli sui Fondi Strutturali comunitari*, in *Giornale Diritto Amministrativo*, 2001.
- SPANTIGATI, F., *Aprite le finestre: andare in Parlamento per guardare fuori*, in *St. parl e di pol. Cost.*, 2005.
- SPROVIERI F., *Il quadro delle risorse per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate e gli interventi previsti*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2008.
- SPROVIERI, F., *Le risorse per l'attuazione del QSN per lo sviluppo del Mezzogiorno: attuazione e ritardi*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2009.
- VANDELLI, L., *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, Roma, 2002.
- VOSA, G., *La Codecisione nel diritto parlamentare europeo*, www.amministrazioneincammino.it, dicembre 2009.
- YUILL, D. – FERRY, M. – VIRONEN, H., *Nuovi quadri e nuovi approcci: sviluppi recenti delle politiche regionali degli Stati membri dell'UE*, a cura dell' *European policies Research Center* presso l'Università di Strathclyde, Glasgow, disponibile in italiano in *Riv. Giur del Mezzogiorno*, 2009, n.1, p. 49ss.

SITI INTERNET

- www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/059 [visitato il 20-04-2010]
- www.ec.europa.eu/regional_policy/index_it.htm [visitato il 20-04-2010]
- www.federalismi.it [visitato 17-04-2010]



Rapporti tra i livelli di governo: 2007-2013

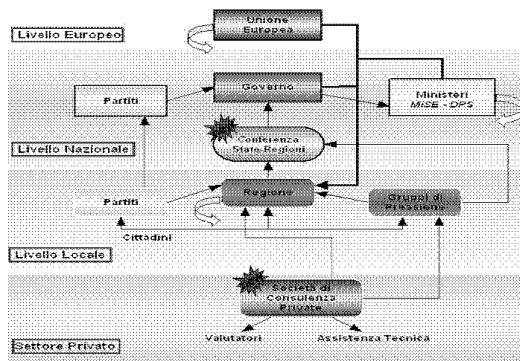


Fig. 2

Legenda

- Direzione domande
- - - Relaz. Nazionali
- ... Relaz. Internazionali
- ↻ Interventi sul territorio

Fonte: nostra elaborazione su originale V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI, *Europizzazione e Rappresentanza Territoriale. Il Caso Italiano*, Il Mulino, Bologna, 2006, pag. 114.

3

Rapporti tra i livelli di governo: particolare

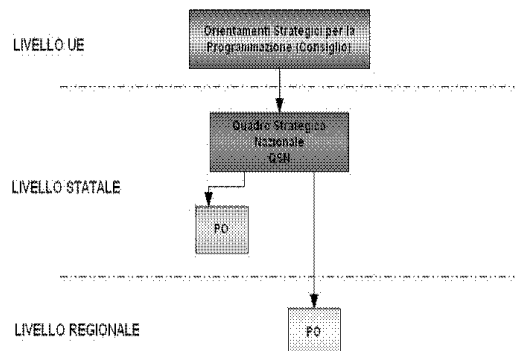


Fig. 3

Fonte: nostra elaborazione su originale A. FLORIA *La nuova Unione Europea ed il futuro dei Fondi Strutturali 2007-2013*

4

Il QSN ed il PO

Fig. 4

Quadro Strategico Nazionale QSN

Serve a garantire la coerenza dell'intervento dei Fondi Strutturali con le linee di Orientamento Strategico Comunitario.

Esso contiene

- l'elenco dei **Programmi Operativi (PO)**
- la dotazione annuale di ciascun fondo per programma
- condizioni che assicurino il mantenimento del livello di spesa ed il rispetto del principio dell'addizionalità nell'obiettivo Convergenza.
- Il PO diventa obbligatorio (non esiste più il DOCUP).
- Il PO riguarda in genere un solo obiettivo.
- Il PO viene rivisto se Commissione si accorda con Stato per revisionarlo.
- Il PO non contiene più le misure dettagliate ma la programmazione è limitata all'asse prioritario.

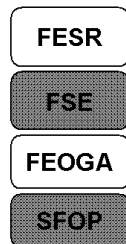
Novità nel Programma Operativo PO

5

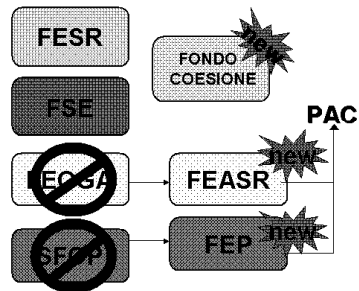
Come sono cambiati i Fondi

Fig. 5

Fondi Strutturali Programmazione 2000-2006



Fondi Strutturali Programmazione 2007-13



6

Come sono cambiati i principi

Fig. 6

Fondi Strutturali Programmazione 2000-2006

- Concentrazione
- Programmazione
- Partenariato
- Addizionalità

Fondi Strutturali Programmazione 2007-13

- Concentrazione
- Programmazione
- Partenariato
- Addizionalità

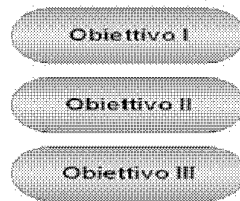
+

- Rispetto Politiche Comunitarie
- Sana Gestione Finanziaria

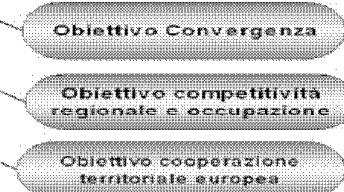
7

Come è cambiato il principio di Concentrazione

Programmazione 2000-2006



Programmazione 2007-2013



Fonte: nostra elaborazione

Fig. 7

8

- Concentrazione: l' Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea ed il GECT -

Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea

Cooperazione Transfrontaliera: regioni situate lungo confini terrestri interni.

Cooperazione Transnazionale: 13 zone stabilite dalla Commissione.

Cooperazione Interregionale: reti di cooperazione e scambio su tutto il territorio europeo.

Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale

Istituito in base al reg. 1082/2006. È "soggetto con personalità giuridica costituito da amministrazioni nazionali, autorità regionali e organi di diritto pubblico di almeno due stati membri, con il fine di agevolare e promuovere la cooperazione territoriale".

Fig. 8

9

- Concentrazione: distribuzione economica per obiettivo -

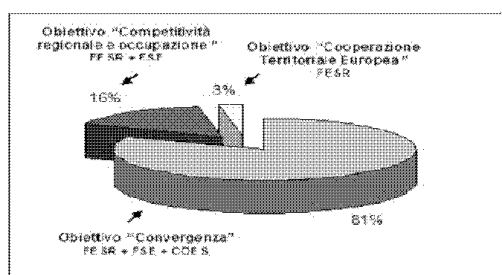
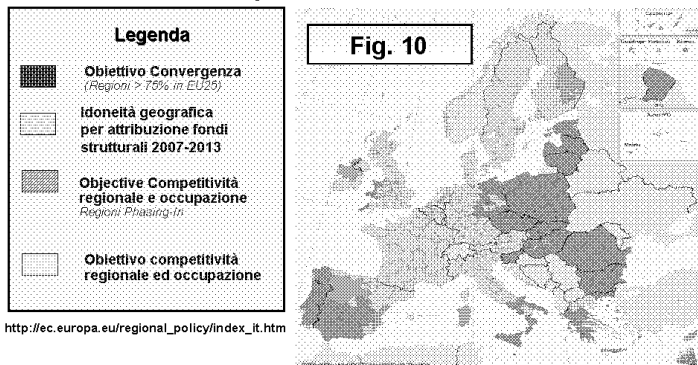


Fig. 9

Fonte: nostra elaborazione su dati contenuti in Commissione europea, *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*. Direzione Generale Politica Regionale, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee.

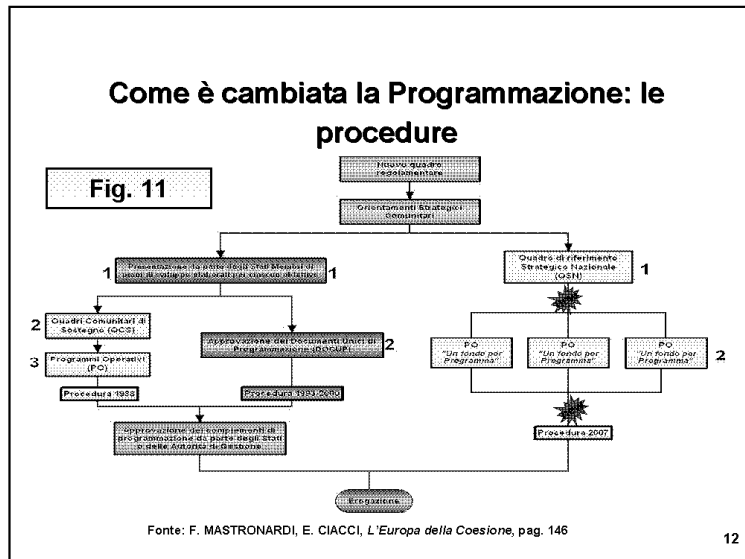
10

- Concentrazione: distribuzione geografica per obiettivo -



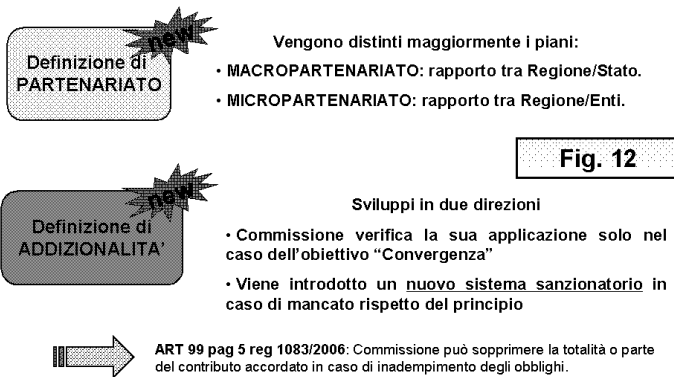
11

Come è cambiata la Programmazione: le procedure



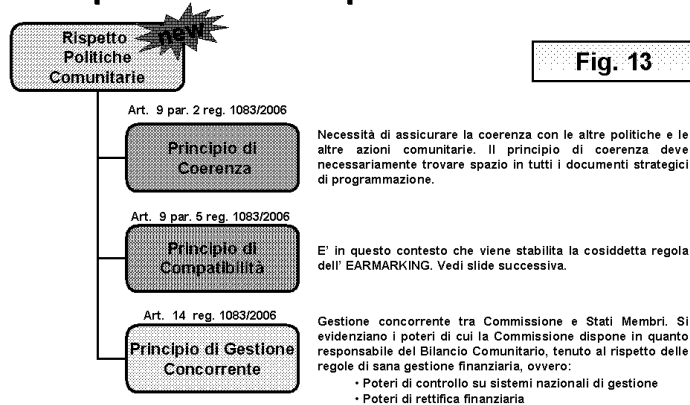
12

Come sono cambiati Partenariato e Addizionalità



13

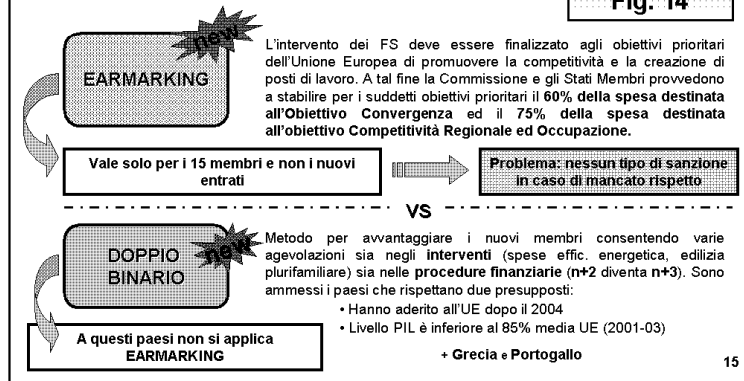
Il Rispetto delle altre politiche comunitarie



14

Leggi diseguali per tutti?

Fig. 14



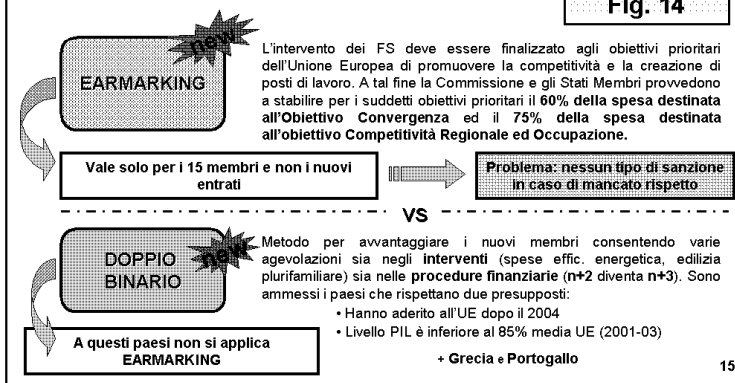
La dimensione strategica: il follow-up della Politica di Coesione

Fig. 15



Leggi diseguali per tutti?

Fig. 14



15

La dimensione strategica: il *follow-up* della *Politica di Coesione*

Fig. 15



16

La dimensione tattica: il *follow-up* della Strategia di Lisbona

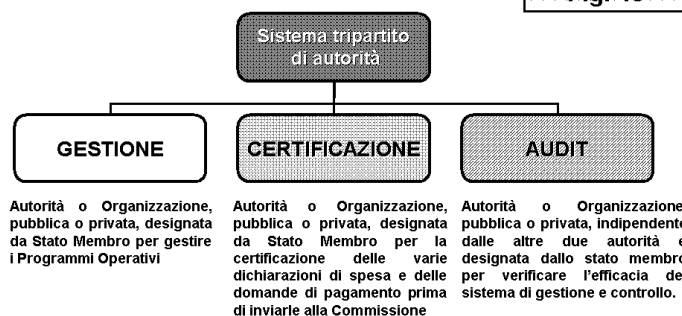
Fig. 16



17

Sana gestione finanziaria e autorità di controllo

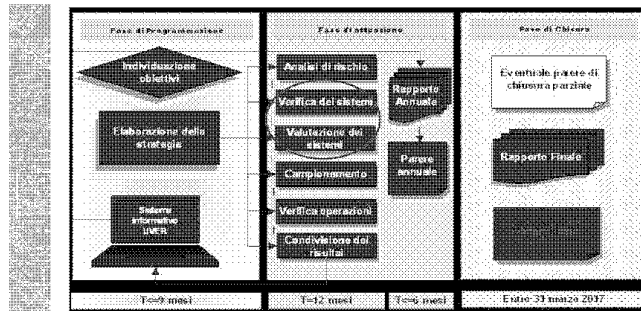
Fig. 18



18

Il processo di attuazione dell'Audit

Fig. 19



Fonte: MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, *Valutazione dei rischi*, A. Pellei, 2008

19

Obiettivi dell'Audit sulle operazioni 1

Fig. 20

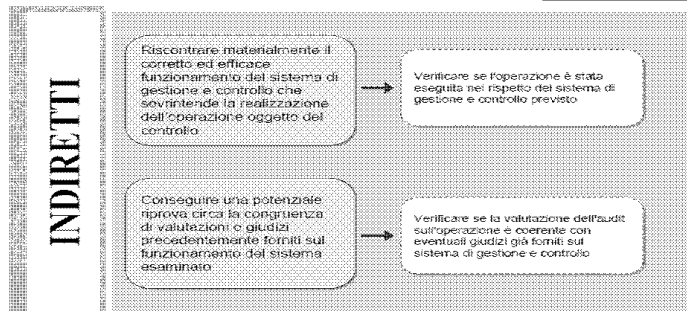


Fonte: MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, *Audit delle Operazioni*, F. Di Matteo, 2008.

20

Obiettivi dell'Audit sulle operazioni 2

Fig. 21

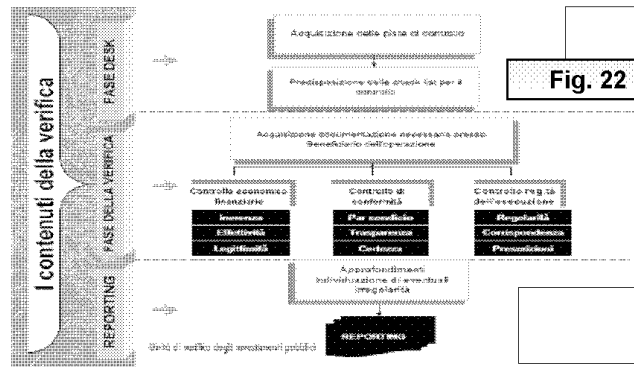


Fonte: MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, *Audit delle Operazioni*, F. Di Matteo, 2008.

21

Contenuti della Verifica

Fig. 22



Fonte: MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, *Audit delle Operazioni*, F. Di Matteo, 2008.

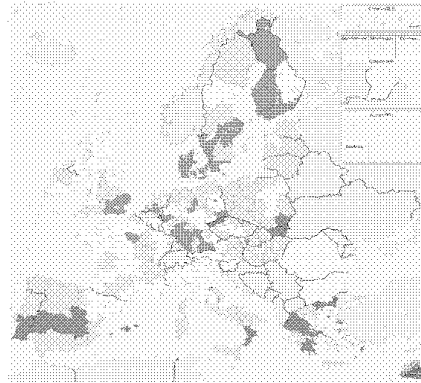
22

Qualità delle performances regionali

Fig. 23



http://ec.europa.eu/regional_policy/index_it.htm



23

II

F e d e r a l i s m o F i s c a l e

di

Giacomo Delledonne

Roberta Lignola

Valentina Miscia

Valerio Nardi

Umberto Ronga

INDICE

I. I PRINCIPI FONDAMENTALI DEL FEDERALISMO FISCALE TRA COSTITUZIONE E LEGGE DELEGA

- 1. I principi costituzionali del Federalismo fiscale (pag. 144)
 - 1.1 Introduzione ai principi costituzionali del Federalismo fiscale. (pag. 144)
 - 1.2 I lavori preparatori in Assemblea Costituente. (pag. 145)
 - 1.3 Dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V. (pag. 145)
 - 1.4 Il nuovo testo dell'art. 119 Cost.: profili generali. (pag. 146)
 - 1.5 I tributi regionali e locali. (pag. 149)
 - 1.6 Le compartecipazioni ai tributi erariali. (pag. 151)
 - 1.7 Il principio perequativo. (pag. 151)
 - 1.8 Perequazione e livelli essenziali delle prestazioni. (pag. 153)
 - 1.9 Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali. (pag. 154)
 - 1.10 L'indebitamento degli Enti territoriali. (pag. 155)
 - 1.11 Dalla riforma dell'art. 119 Cost. alla legge delega sul federalismo fiscale. (pag. 156)
- 2. I requisiti contenuti nella legge 5 maggio 2009, n. 42: alcune considerazioni preliminari. (pag. 157)
 - 2.1 I criteri generali della delega. (pag. 157)

II. PROFILI STRUTTURALI E FUNZIONALI DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA NEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- 3. La rilevanza della legge di contabilità e finanza pubblica nel processo di attuazione del federalismo fiscale. (pag. 161)
- 4. Le disposizioni della legge 31 dicembre 2009, n.196 in relazione alla materia del federalismo fiscale. (pag. 165)
 - 4.1. Analisi dei principali strumenti, organi e procedure. (pag. 165)
 - 4.2. I principali spunti problematici della legge n. 196/2009. (pag. 179)

III. IL NUOVO ASSETTO ISTITUZIONALE DEL PROCEDIMENTO DI ATTUAZIONE DELLA DELEGA NELLE DINAMICHE DELLA FORMA DI GOVERNO

5. Introduzione al processo attuativo della delega: profili procedurali. (pag. 185)
6. Gli organi della complessa organizzazione istituzionale del procedimento di attuazione della delega. (pag. 186)
- 6.1. La Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale. (pag. 187)
(segue). Parlamento e Governo nell'ambito della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale: una maggiore centralità dell'organo legislativo? (pag. 187)
- 6.2. La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. (pag. 189)
(segue). Parlamento e Governo nell'ambito della Commissione paritetica: una difficile definizione di un nuovo assetto di poteri e controlli. (pag. 189)
- 6.3. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. (pag. 191)
(segue). Parlamento e Governo nell'ambito della Conferenza permanente: la necessità di un rinvio alla fase attuativa. (pag. 191)

IV. IL COORDINAMENTO DECISIONALE MULTILIVELLO

7. *Excursus*: federalismo fiscale e raccordi fra livelli di governo. Le decisioni sul sistema tributario e finanziario, prima e dopo la legge n. 42/2009. (pag. 192)
8. Il dibattito intorno ai modelli europei di raccordo istituzionale. (pag. 195)
(segue) Le soluzioni della legge delega. (pag. 197)
(segue) I problemi aperti. (pag. 201)
9. Il coordinamento istituzionale nell'attuazione del federalismo fiscale. Alcune note conclusive sul rapporto Parlamento/Governo tra (improbabili) spazi di partecipazione e (probabili) ambiti di esclusione. (pag. 204)
10. Cosa sta accadendo nella predisposizione dei decreti: l'iter del d.lgs. in materia di federalismo demaniale e le recenti audizioni svolte dalla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale. (pag. 207)

V. ANALISI GRAFICA DEI PRINCIPALI PROCESSI: ALLEGATI

1. I meccanismi di coordinamento fra Governo, Parlamento ed autonomie territoriali nel sistema delle l. 42/2009. (pag. 213)

2. La scansione temporale in materia finanziaria e di bilancio, con particolare riguardo al sistema delle autonomie (l. 42/2009 e l. 196/2009). (pag. 214)
3. Il coordinamento fra Governo, Parlamento ed autonomie territoriali nei principali strumenti e processi in materia finanziaria e di bilancio. (pag. 216)

VI. BIBLIOGRAFIA (pag. 218)

I. I PRINCIPI FONDAMENTALI DEL FEDERALISMO FISCALE TRA COSTITUZIONE E LEGGE DELEGA

1. I principi costituzionali del Federalismo fiscale.

1.1. Introduzione ai principi costituzionali del federalismo fiscale.

La legge n. 42 del 2009, prevedente una serie di deleghe al Governo per l'introduzione del cd. federalismo fiscale, può essere compresa pienamente solo se viene data piena rilevanza al contesto costituzionale in cui le tematiche dell'autonomia finanziaria degli Enti locali trovano sviluppo²⁴⁸, al fine di valutare il tasso di compatibilità col sistema dei profili più squisitamente finanziari e tributari (come delineati in particolare dall'art. 119 Cost.) sia di quelli inerenti alle peculiari procedure collaborative previste per l'adozione dei decreti delegati e alla creazione di nuovi organi competenti a garantire una corretta attuazione della delega; un ruolo centrale riveste in questa materia la giurisprudenza costituzionale che si è venuta consolidando nello scorso decennio. Nel prosieguo del lavoro si svolgeranno alcune considerazioni sugli aspetti di principio della legge n. 42/2009, che ha dato una prima attuazione all'art. 119; sugli aspetti procedurali legati all'attuazione delle deleghe contenute nella stessa legge n. 42; sulle ipotesi che si possono formulare in relazione al modo in cui si attingeranno i processi decisionali multilivello nella materia della finanza pubblica; infine, mentre si cercherà di trarre qualche conclusione – pur nella consapevolezza dell'incertezza del momento presente – si renderà conto dello stato di attuazione della delega.

Il modello di federalismo fiscale che sta per essere introdotto nel nostro ordinamento, seppur con molteplici varianti condizionate dalla storia istituzionale del Paese di riferimento, dal suo livello di sviluppo sociale ed economico, è rinvenibile in molte altre realtà (non solo europee) strutturate con una forma di Stato di tipo federale o comunque non accentrato. Anche il nostro recepisce alcune coordinate di fondo che sono presenti tendenzialmente nella quasi totalità dei modelli analoghi, ossia il contemperamento del principio di territorialità dell'imposizione tributaria locale con le superiori esigenze di perequazione verso le Regioni

²⁴⁸ La dottrina è unanimemente concorde nel ritenere che questa disciplina costituisca il coronamento attuativo dell'intero nuovo Titolo V. In tal senso si è sottolineato come il progetto di delega in discorso sia stato accompagnato sin dall'inizio da altri disegni di legge governativi sul tema delle autonomie, come quelli concernenti le città metropolitane, i piccoli comuni e la cd. "Carta delle autonomie". A tutt'oggi ha trovato luce, come emendamento alla finanziaria del 2010, solo la normativa di individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali, di attuazione dell'art. 117 co. 2 lett. *p* (*vide infra*); resta inoltre da vedere come si muoveranno le Regioni nel modulare la propria legislazione di attribuzione delle funzioni amministrative agli Enti locali *ex* art. 118 Cost.

economicamente meno ricche, la presenza di limiti all'autonomia gestionale delle risorse finanziarie attribuite agli Enti locali per le finalità istituzionali loro assegnate (limiti previsti per la tutela dell'equilibrio finanziario o della stabilità monetaria o ancora della trasparenza della spesa), la previsione di sedi di raccordo organizzativo o procedurale in cui le istanze dell'unitarietà nazionale e quelle della differenziazione territoriale cercano di pervenire ad una sintesi armonica.

1.2 I lavori preparatori in Assemblea Costituente

A partire dai lavori preparatori in Assemblea Costituente fino all'odierno dibattito sui caratteri del federalismo fiscale, si sono insistentemente denunciati gli equivoci di fondo e le gravi incertezze di un impianto costituzionale che è stato sempre sottoposto alle spinte contrastanti di una "autonomia finanziaria" delle Regioni sin troppo indeterminata nei suoi confini e di un "coordinamento" in capo alla legge ordinaria statale che nella prassi operò un vero e proprio svuotamento sostanziale di tale autonomia²⁴⁹. Sin dall'inizio, il nodo del contendere ha riguardato la correlazione tra autonomia finanziaria e autonomia tributaria; se difatti la prima era data per acquisita – per le Regioni – sia per la gestione di spesa, che per la determinazione di specifiche regole contabili e di bilancio (inerenti alla gestione e alla programmazione di entità, flussi e destinazione dei mezzi finanziari a disposizione), si prospettavano diverse soluzioni riguardo all'opportunità di riconoscere analoga autonomia anche in campo tributario e parimenti il grado di ampiezza di tale intervento²⁵⁰.

1.3. Dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V

La spesa complessiva dei livelli locali di governo (per esempio, in percentuale sul Pil) non è mai stata molto diversa nel nostro Paese rispetto a quella di paesi a noi simili, come

²⁴⁹ Il testo originario dell'art. 119 Cost. (co. 1 e 2) era il seguente: «co. 1- Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. // co. 2 - Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali».

²⁵⁰ La problematicità insita nel riconoscimento di una autonomia finanziaria che si estendesse anche alle fonti di entrata, era legata nel nuovo ordinamento costituzionale, anche alla forma «tutt'altro che neutrale» (della Cananea G., Franson G., in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, sub art. 119, Torino, Utet, 2006) della finanza, «come dimostrato dalla previsione – nella prima parte della Costituzione – di interessi pretensivi dei privati nei confronti dei pubblici poteri». Inoltre la configurazione del "sistema tributario" come disegnato dall'art. 53 Cost., fondata sull'equità e la razionalità dei tributi ex co. 1 (da un lato) e sulla loro caratterizzazione in senso progressivo ex co. 2 (dall'altro), implicava un deciso rafforzamento del ruolo di coordinamento del livello decisionale centrale. Inoltre, nonostante in alcune pronunce riguardanti i tributi propri, la Corte costituzionale avesse ammesso una seppur blanda potestà tributaria regionale, si ebbe complessivamente una prevalenza della giurisprudenza più restrittiva, speculare a una posizione di eccessiva timidezza sul tema delle amministrazioni locali nei confronti del Governo centrale.

quelli dell'Europa occidentale, come anche la struttura delle funzioni attribuite non è mai stata molto diversa.

Nella prassi applicativa, l'elemento abnorme – elusivo dello stesso dettato costituzionale – è stato lo spropositato livello di centralizzazione del prelievo fiscale (soprattutto dopo la riforma tributaria degli anni Settanta)²⁵¹, con le connesse ricadute sull'organizzazione e la corretta funzionalità degli stessi Enti locali. L'asimmetria tra accentramento delle entrate in capo allo Stato e decentramento delle spese da parte degli Enti locali ha portato ad una sempre più crescente irresponsabilità delle amministrazioni locali.

Solo con la crisi finanziaria e politica del 1992, in linea con quanto accade altrove in Europa e sotto la spinta dell'emergenza finanziaria, si cerca di risolvere questi problemi responsabilizzando maggiormente i governi locali sul proprio bilancio, ricostruendo una maggiore autonomia sul lato tributario e offrendo più spazi di manovra sul lato delle spese. Queste riforme volevano incentivare da un lato, una maggior efficienza nella gestione dei servizi, e dall'altro una maggiore trasparenza nei flussi finanziari tra Regioni transittanti nel bilancio statale²⁵².

1.4. Il nuovo testo dell'art. 119 Cost.: profili generali

Il nuovo art. 119 Cost., introdotto con la novella costituzionale n. 3 del 2001, vuole porsi in una posizione di ideale continuità rispetto al tentativo di coniugare istanze di unità e di differenziazione, presentando però dei profili di complessità notevolmente superiori rispetto al testo precedente, sia sotto il profilo giuridico che sotto quello economico.

Riguardo al primo aspetto, si sono sollevati dubbi riguardo alla tenuta nel lungo termine di un assetto istituzionale in cui all'equiordinazione delle diverse articolazioni territoriali della Repubblica ex art. 114 co. 1 Cost. corrisponda una piena e compiuta autonomia finanziaria di entrata e di spesa di tutti questi livelli di governo²⁵³. Riguardo al

²⁵¹ Fino a tutti gli anni ottanta, gli Enti locali italiani (soprattutto le Regioni a statuto ordinario, ma in misura minore anche gli altri), vivevano essenzialmente di finanza derivata. Trasferimenti dal centro, in larga misura vincolati a particolari settori d'intervento, con nullo o scarsissimo accesso a risorse proprie legate al territorio. Poiché i trasferimenti così accordati finivano con l'alimentare i trasferimenti ordinari, la conseguenza è stata poi una struttura dei finanziamenti sostanzialmente arbitraria, basata sul cosiddetto principio della "spesa storica"; chi, per qualche ragione, aveva speso di più nel passato ed era riuscito a strappare maggiori risorse, si trovava poi ad essere avvantaggiato rispetto agli altri.

²⁵² Per quanto riguarda la trasparenza nei flussi finanziari, il risultato è stato chiaramente fallimentare su tutti i fronti e per tutti i livelli di governo. È stata nuovamente nobilitata l'idea che la politica non sia tanto il luogo della mediazione per la determinazione degli "interessi generali" del Paese, comunque definiti, quanto il luogo della spartizione delle risorse pubbliche a vantaggio degli specifici interessi elettorali di ciascuna componente della maggioranza di governo – un esercizio in cui si è distinta in particolare la Lega Nord, che difatti coerentemente nega perfino l'esistenza di "interessi generali" (cfr. De Mita E. *Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, Milano, Giuffrè, 2009; Campanelli G., *I profili costituzionali del federalismo fiscale*, in "Il Foro italiano", 2010, V).

²⁵³ «Ma (...) in nessun paese di derivazione liberale a struttura decentrata è stato possibile realizzare un assetto istituzionale caratterizzato da forte Stato, forti regioni e forti autonomie locali, nel quale tutti gli enti

secondo, non è dato definire in modo chiaro quale sia il modello di federalismo prescelto, riguardo ai meccanismi tecnici previsti per l'attribuzione di risorse e competenze ai vari livelli di governo²⁵⁴.

L'area di estensione dell'autonomia impositiva degli Enti locali, continua a scontare la permanenza di una penetrante funzione di coordinamento dello Stato, che – se non più afferente alla stessa “autonomia finanziaria” nel suo complesso, come previsto dal vecchio art. 119 co. 1 Cost. ma limitato espressamente alla mera istituzione dei “tributi propri” ex co. 2 – riemerge ora dall'art. 117 Cost., chiamato a individuare il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

L'art. 117 co. 2 lett. e prevede una competenza legislativa esclusiva statale riguardo al proprio sistema contabile e tributario e alla perequazione delle risorse finanziarie.²⁵⁵ La Corte costituzionale ha fatto leva su questa disposizione per operare una riqualificazione dei tributi istituiti con legge statale e devoluti alle Regioni, prima ascritti fra quelli “propri regionali” ed ora ricondotti nell'alveo di quelli statali: i tributi propri regionali sono solo quelli istituiti con legge regionale nel rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica^{256 257}.

costituzionalmente garantiti godano di un'ampia autonomia finanziaria (di risorse, fiscale, di spesa)» (Carrozza P., *La legge sul federalismo fiscale: delega in bianco o principî-decalogo per una laboriosa trattativa*, in “Il Foro italiano”, 2010, V).

²⁵⁴ «Ci sono, per esempio, elementi di federalismo fortemente solidale, alla tedesca, elementi di un federalismo a velocità variabile, alla spagnola, elementi di un federalismo competitivo, alla canadese, e così via. Senza eccessive forzature interpretative, l'attuale Titolo V consentirebbe di scegliere tra questi diversi modelli. E mentre (si può aderire ad) un'ipotesi più competitiva altre scelte sono legittimamente possibili alla luce del Titolo V, alcune delle quali, forse anche paradossalmente rispetto alle intenzioni del legislatore costituente, più centralistiche della stessa situazione effettiva della finanza locale di fine anni novanta» (Bordignon M., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, su www.unipv.it/websiecp/wp/115.pdf). E Carrozza P., *La legge sul federalismo fiscale*, cit. aggiunge: «[L'art. 119] da un lato, al suo co. 3 ultimo inciso, riferisce ora la compartecipazione delle autonomie ai tributi erariali al territorio di riferimento, alimentando i timori di chi vede nel “federalismo fiscale” un fattore di ulteriore distacco tra aree ricche e povere del paese; ma dall'altro, sempre al co. 3 prevede che il coordinamento dell'autonomia tributaria (ora di regioni, province, comuni e città metropolitane) riguardi non solo la finanza pubblica ma anche il sistema tributario)».

²⁵⁵ Sui riverberi di questa competenza nei confronti del processo decisionale multilivello v. *infra*.

²⁵⁶ Con la **sentenza n. 296 del 2003** la Corte ha specificato la natura di tributo statale – e non proprio regionale – dell'Irap, adottando una posizione ancora più rigorista di quella a favore della competenza concorrente sposata dall'Avvocatura dello Stato. La motivazione si è basata sul superamento, con il nuovo art. 119 Cost., della vecchia nozione di tributo “proprio”, connotato in antitesi con le quote dei tributi erariali. Non si sarebbe comunque potuti giungere a diversa soluzione, in quanto il vecchio 119, richiedendo sempre una previa legge statale di istituzione, negava in radice la possibilità di prevedere un “tributo regionale” nella sua odierna accezione. In senso conforme, si sono espresse le **sentenze 297 e 311 del 2003**.

²⁵⁷ Lo Stato può disporre in merito alla disciplina dei tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale, purché non sia alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte. In tal senso, cfr. Corte cost. **n. 381 del 2004**, secondo cui l'istituzione dell'IRAP con legge statale e l'espressa attribuzione alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, di competenze di carattere solo attuativo, rendono palese che l'imposta stessa non può considerarsi “tributo proprio” della Regione, nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dovendosi intendere il riferimento della norma costituzionale relativo ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario. La Corte ha poi provveduto ad aggiungere come la sospensione di parte dell'autonomia nel prelievo tributario fosse giustificata dal suo carattere di temporaneità e provvisorietà, in attesa di un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni.

A questa prima disposizione si affianca quella del successivo co. 3, che prevede la competenza concorrente – con spettanza quindi allo Stato dell'individuazione dei principi fondamentali - riguardo all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nel suo complesso.

Il nuovo art. 119 co. 2 Cost. legittima la possibilità per la Regione di introdurre autonomamente dei nuovi tributi regionali o locali, a prescindere da una autorizzazione statale (in senso conforme rispetto anche alla competenza residuale regionale per le materie “innominate” ai sensi dell'art. 117 co. 4 Cost.)²⁵⁸.

Inoltre, la Corte sta cominciando a manifestare una certa insofferenza per i ritardi del legislatore statale nel procedere all'individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, giungendo sempre più spesso a valorizzare i tratti distintivi dell'autonomia impositiva regionale²⁵⁹.

In particolare, la chiave di volta su cui verrà valutata la bontà del contemperamento svolto tra la garanzia di un sistema tributario complessivamente coerente e razionale e una effettiva autonomia tributaria delle istituzioni locali, è rappresentata soprattutto dal grado con cui la disciplina del coordinamento andrà a determinare i presupposti dei tributi²⁶⁰. Già nella **sentenza n. 37/2004**²⁶¹, la Corte riconobbe l'intervento dei principi di coordinamento anche

²⁵⁸ La Corte costituzionale ha frenato la portata innovativa di questa lettura, in conformità ai suoi pregressi orientamenti, già nella **sentenza n. 16 del 2004**, in cui ebbe modo di precisare come «per quanto riguarda l'assetto dei tributi locali, l'attuazione dell'art. 119 richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l'emanazione di discipline autonome delle singole Regioni o dei singoli Enti locali». Alcuni Autori (De Martin G., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma territoriale*, Milano, Giuffrè, 2001) hanno sostenuto come i tributi regionali possano essere previsti solo sulle basi imponibili non soggette a tassazione da parte dello Stato, recuperando un forte ruolo al livello di coordinamento statale.

²⁵⁹ Ne è un esempio la **sentenza n. 2 del 2006**, che ha riconosciuto alle Regioni la possibilità di adottare, nei confronti dell'addizionale Irpef, anche un'aliquota “progressiva”, articolata al suo interno in più aliquote crescenti in funzione del reddito. La Corte ha affermato espressamente come debba «negarsi che la Costituzione stabilisca una riserva esclusiva di competenza legislativa dello Stato in tema di progressività dei tributi. Al contrario, ai sensi dell'art. 53 co. 2 Cost., la progressività è principio che deve informare l'intero sistema tributario ed 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».

²⁶⁰ «Detto altrimenti, se i principi di coordinamento dovessero fissare i presupposti – ossia i fatti indici di capacità contributiva che individuano il criterio di riparto prescelto – dei tributi locali, sia pure al fine di operare una “ripartizione” degli stessi *ratione materiae*, l'ambito delle scelte rimesse agli enti menzionati all'art 119 Cost. risulterebbe in pratica circoscritto alla “attivazione” o meno del tributo, alla concessione di agevolazioni, alla fissazione dell'aliquota o poco più» (Fransoni G. *Art. 119*, cit.; cfr. Passaglia P. *La giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 119 Cost.*, in “Il Foro italiano”, 2010, V; De Mita E., *Le basi costituzionali del “federalismo fiscale”*, cit.).

²⁶¹ Cfr. Corte cost. n. **37/2004**: «Premesso che l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche è stata istituita e regolata dalla legge dello Stato, rimane nella disponibilità del legislatore statale disciplinare le modalità della attribuzione del gettito. Ne consegue che la disposizione che reca modifiche e che fa riferimento, anziché ai dati reali, ai dati statistici relativi ai redditi imponibili dei soggetti aventi domicilio nei singoli Comuni, pur allontanando la disciplina concreta dell'addizionale dal modello del tributo riscosso da ciascun ente nel proprio territorio, spostandolo verso quello di un riparto fra gli enti del gettito del tributo, tuttavia, ciò non è sufficiente a determinare una sostanziale alterazione ‘in pejus’ dell'autonomia finanziaria di cui gli Enti locali già fruivano, né può ritenersi compressa significativamente la certezza delle entrate. (...) Il legislatore statale conserva

riguardo alla fissazione dei presupposti dei tributi locali, ossia dei fattori indici della capacità contributiva. Questa posizione giurisprudenziale è stata criticata per il fatto che comprimerebbe in modo eccessivo l'ambito di autonomia degli Enti locali che, una volta assunta la decisione di attivare il tributo, avrebbero modo di concedere delle agevolazioni o di fissare delle aliquote²⁶².

Come sopra accennato, occorre ribadire come lo stesso art. 119, nel riconoscimento di una autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle varie articolazioni territoriali della Repubblica, in realtà viene a configurare nei commi successivi al I°, un temperamento rispetto all'assolutezza dell'art. 114 co. 1 Cost. (ossia una loro tendenziale equiordinazione su un piano di parità), sulla scorta che l'autonomia finanziaria statale si pone come una vera e propria qualità presupposta da parte della stessa Costituzione materiale, nella sua veste di dato primigenio e insopprimibile della comunità politica complessiva: in questo senso permane – soprattutto se si pone mente ai commi 3 e 5 dell'art. 119 - ancora una sostanziale identificazione dello Stato con la Repubblica²⁶³.

1.5. I tributi regionali e locali

Per quanto concerne il livello regionale, un primo profilo distintivo rispetto agli Enti locali è rappresentato dalla possibilità di ritenere soddisfatta la riserva di legge regionale ex art. 23 Cost. anche con legge regionale. Gli interventi normativi nel settore incontrano però un limite strutturale nella inerenza ad interessi di carattere locale, soprattutto per quanto concerne l'individuazione dei presupposti del tributo²⁶⁴.

il potere di intervento fino alla definizione delle premesse del nuovo sistema impositivo delle Regioni e degli Enti locali, ne consegue che non è limitativa della potestà regolamentare dei Comuni né presenta profili di irragionevolezza la previsione di stabilire il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate locali entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio (...).

²⁶² I limiti all'autonomia tributaria connessi all'individuazione di un quadro unitario e omogeneo dei tributi locali, trovano una conferma indiretta nello stesso art. 119 Cost., al co. 3, con l'istituzione con legge statale di un fondo perequativo senza vincolo di destinazione, funzionale al riequilibrio del gettito per i territori con «minore capacità fiscale»: una comparazione di questo tipo presuppone necessariamente una omogeneità almeno potenziale dei tributi medesimi.

²⁶³ «Per quanto riguarda l'autonomia finanziaria (...) l'art. 119 non menziona lo Stato tra gli enti dotati di tale autonomia. Poiché è fin troppo evidente che tale omissione non possa essere considerata quale negazione dell'autonomia tributaria dello Stato, se ne deve concludere che essa resti una qualità presupposta di tale ente (...). Poiché l'autonomia finanziaria costituisce elemento immanente della Costituzione materiale dei soli enti esponenziali della comunità resterebbe (...) una sostanziale identificazione tra Stato e Repubblica italiana. (...) I compiti attribuiti alla finanza statale da tali norme, sembrano evidenziare la sua funzionalizzazione a realizzare interessi aventi un maggior grado di generalità determinato non solo dalla più ampia diffusione degli interessi stessi, ma altresì dal fatto che essi comprendono anche quelli propri delle comunità regionali, provinciali, comunali e metropolitane». (Fransoni G., *Art. 119*, cit.)

²⁶⁴ «Poiché il presupposto del tributo è (...) indice della diversa posizione di ciascuno dei consociati di una diversa collettività (...) esso deve essere rappresentativo di interessi dei consociati coinvolti direttamente dalla (e implicati nella) collettività alla quale essi partecipano e alle cui spese essi sono tenuti a concorrere» (della Cananea G., *Art. 119*, cit.). La dottrina si è inoltre soffermata sulla diversa valenza semantica da attribuire alla nuova forma

Connesso al suddetto limite territoriale dell'imposizione tributaria regionale, è il tema della definizione dei "tributi propri", soprattutto considerando la tesi portata avanti con finalità opposte dalle istanze regionaliste più radicali e dalla giurisprudenza costituzionale, ossia che vi debba essere una disciplina contenuta esclusivamente in atti normativi prodotti dalle istituzioni regionali, quindi vertenti su materie il cui grado di rilevanza sia pacificamente ritenuto di tipo regionale²⁶⁵.

La stessa prassi applicativa ha mostrato come sia impossibile evitare comunque delle interferenze da parte del legislatore statale, oltre a quello preponderante dell'ente beneficiario della parte preponderante del gettito, prassi di cui è stata riconosciuta la legittimità costituzionale²⁶⁶.

La vera novità portata dalla riforma del 2001, è il riconoscimento dell'autonomia impositiva anche agli Enti locali, ovviamente con un ambito di intervento più ristretto per il limite dell'art. 23 Cost., inerente alla una riserva relativa di legge sulle *prestazioni patrimoniali imposte*, per gli elementi fondamentali del tributo come presupposto, soggetti attivi, aspetti ulteriori del parametro²⁶⁷ (cfr. C. Cost. **37/2004**).

Se si considera la competenza residuale regionale in merito all'istituzione dei tributi locali ex art. 117 co. 4 e il vincolo dato dai principi fondamentali, di fatto il margine di autonomia in capo agli Enti locali è simile a quello scolpito dall'art. 52 del decreto legislativo n. 466 del 1997.

Seppure la Corte abbia negato l'esistenza di tributi propri degli Enti locali (cfr. sentenze nn. **296-297, 311/2003**), posizione peraltro temperata dal riconoscimento di alcuni limiti a garanzia dell'ente soggetto all'intervento - come il divieto di una sostanziale alterazione 'in pejus' dell'autonomia finanziaria di cui gli Enti locali già fruivano o di una compressione significativa della certezza delle entrate - la dottrina ha tentato di superare questa lettura

con cui è stata introdotta la potestà impositiva in capo alle Regioni, col passaggio dalla formula negativa («alle Regioni sono attribuite») implicante una mera attribuzione affidata dalla legge statale, a quella attiva («Le Regioni stabiliscono (...) ed applicano») attestante il carattere originario del titolo di legittimazione in discorso (cfr. Campanelli G., *I profili costituzionali del federalismo fiscale*, cit.).

²⁶⁵ In tal senso si possono considerare le pronunce costituzionali gemelle **296 e 297 del 2003**, con cui si è ritenuto che «nella fase del passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora dipendente dal bilancio statale e da una disciplina statale unitaria per tutti i tributi, ad un nuovo sistema deve ritenersi preclusa alle Regioni (salvo i limiti ad esse già espressamente riconosciuti da leggi statali), in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, l'esercizio della potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali e, per converso, deve ritenersi tuttora spettante allo Stato la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti».

²⁶⁶ Giurisprudenza consolidata ormai a partire dalla risalente pronuncia **n. 61 del 1987**.

²⁶⁷ In senso conforme, si consideri Corte cost. **n. 37 del 2004**. Nello specifico, la Corte recupera l'argomento della transitorietà e temporaneità dell'intervento statale «fino alla definizione delle premesse del nuovo sistema impositivo delle Regioni e degli Enti locali. Ne consegue che non è limitativa della potestà regolamentare dei Comuni né presenta profili di irragionevolezza la previsione di stabilire il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate locali entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio».

restrittiva dell'art. 23 Cost. Si è ritenuta sufficiente, per potersi avere il rispetto della riserva di legge, anche la previsione di una semplice delega all'istituzione di un tributo individuato *per tipo*: un'interpretazione evolutiva in tal senso della riserva di legge, seppur recuperando un ampio spazio di autonomia per le determinazioni degli Enti locali, deve comunque scontare le restrizioni derivanti dai principi fondamentali statali sul coordinamento tributario ex art. 117 co. 2 lett. *e* e quelle imposte eventualmente dalla legge regionale in materia.

1.6. Le compartecipazioni ai tributi erariali

L'ultima frase dell'art. 119 co. 2 introduce delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio degli Enti locali beneficiari. Il vecchio testo faceva riferimento a delle "quote" per le "spese necessarie ad adempiere le funzioni normali" degli enti medesimi. La diversa formulazione normativa tra le due versioni non è stata considerata in modo pacifico come espressione di una diversa modalità di determinazione dell'entità dell'assegnazione. Anche a voler valorizzare questo sintagma come indicativo di un riferimento non più ad una frazione dell'aliquota del tributo – come era nel vecchio regime – ma ad una frazione del gettito complessivo prodotto dal tributo medesimo, occorre precisare come anche nella stessa letteratura scientifica in costanza del vecchio testo del comma 2, la distinzione tra queste due diverse modalità non fosse poi così netta.

Una analoga indeterminazione sussiste per quel che concerne il connotato della "riferibilità al territorio" del gettito da assegnare, indeterminazione che spetta al legislatore statale prevedente la compartecipazione a favore dell'Ente territoriale, se scioglierlo dando prevalenza al monte dei tributi riscossi in quell'area o ai presupposti localizzati in quel territorio.

Sono evidenti i profili critici connessi a questo tipo di strumento, per quanto concerne i risvolti di responsabilità politica dell'istituzione impositrice nei confronti del cittadino contribuente, rendendo di fatto indistinta l'imputazione del prelievo²⁶⁸.

1.7. Il principio perequativo

Il principio perequativo è sancito all'art. 119 comma 4 Cost., secondo cui "Le risorse derivanti dalle (varie) fonti consentono agli (Enti locali e alle Regioni) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Il principio perequativo determina una deviazione rispetto alla logica pura del federalismo fiscale, come potrebbe essere indicato nei

²⁶⁸ «Resta la considerazione che (...) la forma di finanziamento prevista (...) non sia idonea a garantire sufficienti margini di trasparenza nell'azione di Governo dei diversi enti, e quindi, ne pregiudica in definitiva l'autonomia politica. Infatti, la compartecipazione rende la responsabilità del prelievo indistinguibile fra Stato ed ente locale, rende oscure le scelte dei diversi livelli di Governo, inganna il cittadino – utente – contribuente» (Fransoni G., *Art. 119 cit.*).

primi due commi, dato che a questo punto viene meno uno dei connotati distintivi dell'autogoverno, ossia quello del parallelismo tra entrate e spese²⁶⁹. La perequazione è una condizione imprescindibile per garantire una capacità decisionale e di azione effettiva a tutti gli enti territoriali, perché viene a sopperire ai profili critici connessi sia ai limiti dimensionali e di funzionalità propri di realtà territoriali esigue (come i cd. “Comuni polvere”), sia alla tenuta di bilanci che sono gravati dagli oneri legati alla garanzia di un livello minimo di prestazioni gratuite a determinati gruppi – come il diritto a cure gratuite per gli indigenti ex art. 32 co. 1 Cost. – o all'intera collettività – come il diritto all'istruzione elementare gratuita e obbligatoria ex art. 34 co. 2 Cost.²⁷⁰.

In questo ambito, l'intervento legislativo regionale non è precluso in assoluto, ma deve limitarsi alla introduzione di norme complementari ed applicative di quelle statali; lo Stato riguadagna qua, come si è accennato, la pienezza d'intervento, ricadendo la materia della perequazione nell'art. 117 co. 2 lett. e²⁷¹.

Le diverse modalità di finanziamento sopra considerate (tributi derivati, tributi propri delle Regioni, compartecipazioni, fondo perequativo) sono funzionali al perseguimento dell'“integrale finanziamento” delle “funzioni pubbliche attribuite” ai singoli livelli di autonomia regionale ex art. ex 117 co. 4 Cost.²⁷².

Da una lettura congiunta dell'art. 119 co. 4 con il successivo comma 5, si può ritenere come questo obbligo di finanziamento integrale comporti non un obbligo di pareggio delle risorse al monte complessivo delle spese richieste per lo svolgimento delle “funzioni attribuite” agli Enti locali, ma un riferimento al criterio del “normale esercizio delle funzioni”²⁷³.

²⁶⁹ «Così configurato, il principio perequativo implica una deviazione rispetto alla logica del federalismo fiscale. Questa implica che le funzioni siano divise tra i vari livelli di Governo, e siano finanziate con entrate proprie. L'art. 119 stabilisce invece un correttivo, mediante il fondo perequativo; coinvolge tutte le funzioni (non solo alcune) e tutti gli enti, incluse le Regioni speciali, le quali beneficiano di risorse ben superiori rispetto a quelle proprie» (della Cananea G., *Art. 119*, cit.).

²⁷⁰ Nel nuovo Titolo V, si giunge ad affermare questa esigenza di perequazione in modo ancora più netto rispetto al testo originario del 119: mentre nel disegno originario solo le “entrate autonome” potevano essere destinate al pagamento delle spese necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle Regioni, oggi non solo non si opera più una distinzione tra i diversi tipi di entrate, ma viene individuato come limite di intervento non la disponibilità finanziaria massima derivante da una data voce di entrata, quanto lo scopo del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche.

²⁷¹ Cfr. Corte cost. n. **314/2003**.

²⁷² In merito alle modalità di gestione di pubblici servizi, si è passati dall'erogazione diretta, al controllo svolto sulla somministrazione e sulla distribuzione delle risorse finanziarie, finalità istituzionale precipua degli Enti locali. .

²⁷³ In altri termini, «non è detto (...) che le risorse provenienti dalle entrate autonome e dal fondo perequativo debbano fornire un finanziamento maggiore di quanto serva per garantire il normale esercizio delle funzioni. Oltre questa soglia, è semmai lo Stato a dover intervenire, destinando risorse aggiuntive, che peraltro non possono essere surrettiziamente impiegate in chiave sostitutiva delle entrate proprie e del fondo perequativo» (della Cananea G., *Art. 119*, cit.; Passaglia P., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 119 Cost.*, cit.).

1.8. Perequazione e livelli essenziali delle prestazioni

Il principio perequativo e la soglia uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, corroborano la tesi che l'impatto esercitato dal fondo sull'erogazione dei servizi pubblici da parte degli enti territoriali dotati di autonomia finanziaria, non deve essere comunque tale da comportare una drastica eliminazione delle differenze inerenti al livello di prestazione offerta dal settore pubblico²⁷⁴.

Uno degli obiettivi più significativi perseguiti dalla legge delega sul federalismo fiscale è il definitivo abbandono del criterio della cd. spesa storica per l'individuazione del livello da perequare in ogni determinato settore. Oggi questo livello deve rinvenirsi nella determinazione legale dei cd. "livelli essenziali delle prestazioni" di cui all'art. 117 co. 2 lett. *m*, una individuazione che deve essere frutto necessariamente di intese tra lo Stato e le Regioni, dato che – a differenza di quello precedente, legato alle scelte effettuate nel passato da parte delle varie Pubbliche amministrazioni, con il rischio di stabilizzazione nelle gestioni successive di prassi finanziariamente poco virtuose – questa nuova modalità di selezione delle prestazioni, richiede delle complesse valutazioni di adeguatezza rispetto agli interessi dei diversi attori istituzionali, alle tecniche e alle risorse²⁷⁵.

Il vecchio comma 2 dell'art. 119 faceva riferimento ai "bisogni delle singole Regioni" per l'attribuzione sia di tributi propri sia per il trasferimento da parte dello Stato di quote di

²⁷⁴ In caso contrario, un fondo che giunga a travalicare il tetto indicato dal parametro del normale esercizio delle funzioni, ponendosi come sostitutivo rispetto alle cd. "entrate autonome", si porrebbe sulla scia del recupero di tendenze all'uniformità e all'accentramento finanziario, «con gli ulteriori inconvenienti derivanti dal decentramento della spesa e dalla conseguente irresponsabilità degli enti. (...) È necessaria una norma che escluda, in caso di comportamenti opportunistici (mancata riscossione di entrate, spesa più elevata di quella preventivata), interventi di salvataggio da parte di altri enti o dello Stato» (della Cananea G., *Art. 119*, cit.).

²⁷⁵ La Corte costituzionale, nella sua pronuncia n. **282/2002**, ha precisato come «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non sono una materia in senso stretto, ma una competenza del legislatore idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale dei diritti, senza che la legislazione nazionale possa limitarle o condizionarle». La prima formulazione positiva nel nostro ordinamento di «livelli essenziali e uniformi di assistenza» – rinvenibile all'art. 1 co. 2 del d. lgs. n. 229/1999 – è riferita ad alcuni principi ispiratori, quali «il rispetto della dignità della persona umana, il bisogno di salute, l'equità nell'accesso all'assistenza» ed è funzionale alla determinazione di un livello nazionale di standard di servizi per tutti i cittadini, sempre nel rispetto delle compatibilità finanziarie. Una seconda previsione la si avrà pochi mesi dopo, con la legge quadro n. 328/2000 istitutivo del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. «(...) Tutti gli Stati federali o regionali prevedono strumenti giuridici in tal senso: il principio unitario si esprime nell'esistenza di un "nucleo di eguaglianza nei diritti" che consenta il mantenimento di una "cittadinanza nazionale". (...) Nella nostra Costituzione (...) si presta ad essere utilizzata come un vero e proprio "principio valvola" (...). Le leggi statali che stabiliscono i livelli essenziali sono destinate a porsi come parametro interposto di costituzionalità delle leggi regionali emanate anche nell'ambito della competenza primaria». La Corte costituzionale è poi nuovamente intervenuta in materia con la pronuncia n. **88/2003**, con cui si è riconosciuta l'incidenza del parametro invocato «sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative e amministrative delle Regioni (...) queste scelte, almeno nelle loro linee generali, devono essere operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori» Riguardo all'ambito oggettivo, si fa riferimento a quel complesso di diritti essenziali e non comprimibili, in quanto capaci di esprimere l'identità dello Stato democratico. Fino a quando lo Stato non fissa i livelli essenziali, la competenza regionale è piena nell'ambito dello specifico titolo di competenza.

tributi erariali. Un ulteriore cambiamento di prospettive apportato dalla novella costituzionale del 2001, è quello della valorizzazione delle risorse disponibili, in una logica di “competizione” tra i diversi enti per quanto concerne l'erogazione dei servizi pubblici in ambito locale; in tal senso, si possono ricordare le due previsioni dell'art. 119 comma 2 (per cui le compartecipazioni al gettito di tributi erariali devono essere riferibili al loro territorio) e comma 3 (per cui il fondo interviene nei territori con minore capacità fiscale per abitante)²⁷⁶.

Questi finanziamenti sono funzionali quindi alla compensazione degli squilibri di fiscalità esistente, al fine di integrare le proprie minori risorse per consentire il finanziamento almeno dei livelli essenziali delle prestazioni della cui erogazione sono istituzionalmente titolari; non possono essere usati né per il perseguimento di livelli più elevati, né per rimuovere i fattori socioeconomici strutturali di ritardo (sul punto sono stati individuati gli strumenti di cui all'art. 119 co. 5)²⁷⁷.

Il divieto espresso di prevedere vincoli di destinazione, si colloca oggi in posizione antitetica rispetto alla prassi, invalsa sotto il vecchio testo, di leggi di finanziamento che conculcavano anche la possibilità di effettuare scelte autonome sull'impiego delle risorse attribuite alle Regioni dallo Stato, in spregio anche ad una esplicita giurisprudenza costituzionale in tal senso²⁷⁸.

Potendo spettare l'introduzione di una normativa complementare e integrativa e l'ordinaria amministrazione del fondo perequativo, alle Regioni – per il venir meno del cd. principio del parallelismo -, si creano delle incertezze nella titolarità della potestà di intervento operativo in materia tra Stato e Regioni. Sembrano cioè astrattamente praticabili due diverse modalità attuative del modello costituzionale; da una parte l'erogazione diretta statale nei confronti degli Enti locali, con un ruolo regionale piuttosto limitato in sede di emanazione dei criteri e delle modalità di erogazione; dall'altra il trasferimento delle risorse in capo alle Regioni che procederebbero poi al riparto.

1.9. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali

²⁷⁶ Un ultimo criterio discrezionale che sta prendendo sempre più piede a scapito dei vecchi finanziamenti parametrati ai bisogni della spesa storica, è quello del merito nella gestione delle risorse attribuite ad un ente locale, per cui – nel caso questo non riuscisse a dar prova di un'effettiva capacità di spesa – si possono destinare le risorse non impiegate ad altre Amministrazioni. Questa impostazione di tipo premiale (di matrice originariamente comunitaria) ha cominciato ad essere fatta propria anche nella normativa interna: un esempio per tutti sono i criteri previsti per l'assegnazione di finanziamenti da parte del Cipe, tra cui il contenimento dei disavanzi, e la capacità di spesa efficiente ed efficace.

²⁷⁷ Il fondo, a differenza delle risorse aggiuntive di cui al comma 5, ha natura necessaria, stabile, generale, dato che può finanziare qualsiasi tipo di politica pubblica. Oltre a non fare riferimento a determinate categorie di enti, è stato superato anche il riferimento specifico al Mezzogiorno e alle Isole, contenuto nel vecchio testo dell'art. 119 co. 3.

²⁷⁸ Tra le altre pronunce, si possono considerare le decisioni della Corte costituzionale n. **370/2003** (sugli asili nido), **16, 49, 423/2004, 160/2005** (sugli istituti di cultura).

L'art. 119 co. 5 prevede la possibilità in capo allo Stato di destinare “risorse aggiuntive” ed effettuare “interventi speciali” in favore di “determinati”²⁷⁹ Enti locali.

Questa disposizione permette allo Stato – come si è accennato sopra – di adottare delle “azioni di sostegno” degli Enti locali, funzionali alla rimozione dei fattori strutturali di divario, di natura complementare, integrativa e discrezionale²⁸⁰.

Rispetto al vecchio testo dell'art. 119 co. 3, oltre alla tipizzazione delle finalità di intervento (diverse dalla valorizzazione delle Regioni meridionali) e alla possibilità di individuare come destinatari degli interventi, non solo singole Regioni, ma Enti espressione di ogni livello territoriale, si è superata la previsione che i contributi speciali dovessero venire erogati sulla scorta di una norma di legge, maggiormente rispettosa dei principi costituzionali di cui agli artt. 81 e 97 Cost.²⁸¹.

I tipi di azioni complementari previste in questo comma non servono al finanziamento del “normale esercizio delle funzioni” (art. 119 co. 2, 3, 4), per cui lo stanziamento di risorse aggiuntive e la previsione di interventi speciali sono indirizzate allo svolgimento di attività puntuali o materiali.

1.10. L'indebitamento degli Enti territoriali

Infine, il VI comma, introduce per la prima volta un tema che era stato omissivo nel testo originario del 1947, quello dell'indebitamento degli Enti territoriali²⁸².

Si stabilisce il divieto per lo Stato di porre delle garanzie per i debiti contratti dalle Regioni e dagli altri Enti locali, anche al fine di evitare che si utilizzino i bilanci separati di

²⁷⁹ «Ne consegue, per un verso, che la norma non legittima interventi generalizzati (...) “a pioggia”; per un altro, che si devono escludere interventi sostitutivi, del tipo di quelli svolti in passato dalla Cassa per il Mezzogiorno» (della Cananea G., *Art. 119*, cit.; Campanelli G., *I profili costituzionali del federalismo fiscale*, cit.).

²⁸⁰ Questo tipo di intervento inoltre ha natura ordinaria, rispetto ai poteri sostitutivi straordinari di cui all'art. 120 co. 2 Cost., aventi inoltre una diversa causa di giustificazione. L'art. 119 co. 5 tipizza delle puntuali finalità di intervento statale (promozione dello sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali, promozione dell'effettivo esercizio dei diritti della persona, finanziamento di scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni istituzionali ex co. 4), tutte funzionali alla rimozione degli squilibri socioeconomici strutturali presenti nel Paese. L'intervento sostitutivo straordinario governativo nei confronti degli organi degli Enti locali ex art. 120 co. 2, operato nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, risponde in particolare modo a finalità di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117 co. 2 lett. *m* Cost.

²⁸¹ La Corte costituzionale, nella **sentenza n. 139 del 1972**, ha ritenuto come una legge in materia sia necessaria solo per l'assegnazione a singole Regioni di contributi duraturi nel tempo e non per i contributi erogati in relazione a bisogni sporadici ed eccezionali.

²⁸² La prima parte del co. 6 estende, analogamente a quanto avvenuto per il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e spesa di cui al co. 1, il riconoscimento della titolarità di un proprio patrimonio, dalle sole Regioni, a tutte le diverse articolazioni territoriali di cui si compone la Repubblica, patrimonio che è attribuito «secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato» (sarebbe quindi incostituzionale la normativa regionale imponente dei determinati vincoli limitanti la circolazione e la destinazione di beni appartenenti agli Enti locali; cfr. in senso conforme C. cost., **sent. 39/71**). Viene meno la distinzione tra le categorie di beni patrimoniali e demaniali, in coerenza con gli sviluppi più recenti della legislazione in materia e della dottrina maggioritaria.

questi Enti per aggirare di fatto l'obbligo di copertura finanziaria concernente le nuove o maggiori spese disposte dalle leggi statali (art. 81 Cost.).

Inoltre, l'indebitamento è consentito solo a condizione che le spese siano destinate ad investimenti, e non anche alle spese correnti.

Al fine di ottenere una gestione strategica riguardo al ricorso ai prestiti, lo Stato, avvalendosi della sua competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117 Cost., ha imposto una serie di obblighi informativi riguardanti l'accesso da parte degli Enti territoriali al mercato dei capitali, nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità di questa normativa²⁸³; d'altronde, una disciplina siffatta sembra essere uno degli strumenti più adeguati per garantire che non vi siano delle lesioni della responsabilità che è in capo a tutti gli Enti locali nella gestione del denaro pubblico, lasciando intatti il più possibile gli ambiti di autonomia degli stessi²⁸⁴.

1.11. Dalla riforma dell'art. 119 Cost. alla legge delega sul federalismo fiscale

Dopo la novella costituzionale del 2001, per quasi dieci anni il testo normativo di riferimento in questa materia è rimasto il decreto legislativo – anteriore alla stessa riforma del Titolo V – n. 56 del 2000²⁸⁵.

Peraltro, in sede dottrina, vennero sollevate numerose critiche e posti in risalto profili problematici inerenti alla formulazione di singole disposizioni, oltre che alla tenuta e alla funzionalità complessiva del sistema delineato dall'art. 119 Cost. Ad esempio, si è lamentata una scarsa precisazione del principio di adeguatezza dei mezzi finanziari alle funzioni trasferite o la mancanza di un efficace sistema di regole e controlli inerenti alla responsabilità degli Enti²⁸⁶.

²⁸³ Cfr. in tal senso, C. cost. n. 35/2005, 376/2003

²⁸⁴ «(...) Tra le Regioni, alcune sono prive di un rating, altre lo hanno inferiore a quello della Repubblica. Inoltre, esse non possono fallire, alla stregua delle imprese, ma non sono neppure sottoposte a una disciplina analoga a quella sul dissesto finanziario degli Enti locali» (della Cananea G., *Art. 119*, cit.).

²⁸⁵ In questo periodo, i principi enucleati dall'art. 119 Cost. sono stati sviluppati solo dalla giurisprudenza costituzionale. Anche il progetto di riforma costituzionale dell'intera seconda parte della Costituzione, bocciato dal referendum costituzionale del 2006, che così tanto aveva inciso sullo stesso Titolo V, non presentava alcuna modifica significativa della nuova disciplina, ad eccezione di un vincolo per l'autonomia impositiva degli Enti territoriali, di invarianza della pressione fiscale complessiva. (cfr. De Mita E., *Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, cit.; Passaglia P. *La giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 119 Cost.*, cit.).

²⁸⁶ «La disciplina del dissesto finanziario si applica solo agli Enti locali, non alle Regioni. non vi sono neppure le condizioni indispensabili affinché esse rendano conto del proprio operato, quanto meno a fini contabili, allo Stato, il quale a sua volta è responsabile nei confronti dell'Unione europea. Le carenze della normazione rischiano di incentivare i comportamenti opportunistici» (della Cananea G., *Art. 119*, cit.).

E ancora: «È importante tuttavia che una scelta venga fatta e perseguita coerentemente, perché i diversi modelli richiedono una coerenza interna, tra funzioni attribuite e sistemi di finanziamento. (...) Per esempio, non si può scegliere un sistema fortemente solidale alla tedesca (espandendo ed estendendo l'interpretazione unitaria

Dopo quasi dieci anni rispetto alla riforma del Titolo V, il Legislatore è intervenuto con la legge di delega 5 maggio 2009 n. 42, affidando al Governo il compito di dare una prima e organica attuazione del federalismo fiscale²⁸⁷.

Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, dei decreti legislativi che assicurino, con la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali.

2. I requisiti contenuti nella legge 5 maggio 2009, n. 42: alcune considerazioni preliminari.

2.1. I criteri generali della delega

L'articolo 1 della legge 5 maggio 2009, n. 49 nell'esplicitare l'ambito d'intervento della delega individua quale principale finalità l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Tale attuazione mirerà, secondo il disposto dello stesso art. 1, ad assicurare autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e a garantire i principi di solidarietà e di coesione sociale. I principali strumenti, a tal fine individuati, sono: la graduale sostituzione del criterio della spesa storica²⁸⁸ per tutti i livelli di governo a favore del fabbisogno standardizzato per il

contenuta nella lettera m dell'art. 117, che attribuisce alle funzioni esclusive dello Stato la determinazione degli standard essenziali a cui si devono attenere i servizi regionali) e poi pensare di finanziare le Regioni con tributi propri e trasferimenti perequativi basati sulla capacità fiscale. (...) Viceversa, non si può pensare di costruire un sistema competitivo, alla canadese, e poi immaginare di espandere il ruolo dei trasferimenti statali per la difesa dei diritti e la coesione territoriale, utilizzando a tal fine il terzo e il quinto comma dell'art. 119. (...) Una qualche scelta va dunque fatta, a costo anche di sacrificare alcuni elementi d'interpretazione letterale del testo costituzionale nel processo. (...) Una scelta coerente può anche richiedere di lasciare per il momento non attuate alcune parti della costituzione, o di limitarne l'attuazione solo ad alcune delle Regioni più ricche (sfruttando a questo fine l'art. 116); le differenze tra le Regioni italiane sono infatti tali da rendere difficile immaginare un sistema di finanziamento comune alle varie Regioni che possa sostenere da subito l'intero processo di decentramento che, sulla base almeno delle interpretazioni prevalenti, è previsto dal Titolo V» (Bordignon M., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119*, cit.).

²⁸⁷ L'art. 1 co. 1 della legge di delega n. 42 del 2009, rubricato «Ambito di intervento», così recita: «1. La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale».

²⁸⁸²⁸⁸ Per "spesa storica" si intende il criterio dell'attuale sistema di finanza derivata in base al quale gli enti ricevono risorse parametrate sulle passate esigenze.

finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, co. 2, lett. *m* della Costituzione (art. 2 lett. *m*); la responsabilizzazione e la necessaria cooperazione di tutti i livelli di governo (art. 2, in particolare lett. *a, b, d*); l'istituzione del fondo perequativo e la valorizzazione delle aree sottoutilizzate “nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese”²⁸⁹, in attuazione del disposto dell'art. 119, co. 5, della Carta costituzionale.

La genericità delle espressioni scelte nella predisposizione della delega rendono quanto mai difficile immaginare come potranno, in concreto, raggiungersi gli obiettivi programmatici appena descritti. La presente legge pare, infatti, contenere principi generali più che criteri direttivi. In dottrina sono, infatti, state mosse severe critiche; la delega è stata giudicata «reticente»²⁹⁰, nonché «ad oggetto indefinito» e, pertanto «incostituzionale»²⁹¹.

Scorrendo l'articolo 2 poche delle disposizioni sembrano avere reale portata normativa e pare opportuno individuarli ed analizzarli brevemente.

La lettera o), accogliendo la giurisprudenza costituzionale in materia²⁹², esclude la doppia imposizione, intendendosi l'impossibilità di una seconda imposizione basata sul medesimo presupposto di altra precedente, facendo salve le addizionali previste da legge statale o regionale.

La lettera q) prevede la possibilità per le Regioni, fermo restando il divieto di doppia imposizione, di istituire nuovi tributi regionali e locali e, con riferimento solo a questi ultimi²⁹³, di determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia.

La lettera t) rappresenta, invece, una scelta che più che federalista potrebbe definirsi autonomista, in quanto vieta l'intervento sulle basi imponibili e sulle aliquote che non siano del proprio livello di governo. Tale previsione restringe significativamente il campo d'azione degli enti territoriali, i quali potranno esercitare la propria autonomia nello svolgimento delle funzioni nello spazio d'autonomia finanziaria fissato dal legislatore statale.

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge distingue tra le spese connesse alle funzioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli Enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lett.

²⁸⁹ Art.1, comma II.

²⁹⁰ Manzella A., *Progetto reticente*, in *La Repubblica*, 4 ottobre 2008.

²⁹¹ In tal senso si vedano De Mita E., *Le basi costituzionali del “federalismo fiscale”*, cit., p.75; Perez R., *I tributi delle Regioni*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 2009, p. 809 e s.

²⁹² Cfr. sentt. n. 350/2007 e n. 102/2008.

²⁹³ L'esclusione dei tributi regionali è stata chiarita con l'approvazione di un emendamento da parte della Camera, em. 2.605 proposto dalla V e dalla VI Commissione riunite ed è stato approvato nella seduta del 19 marzo 2009. Il ddl governativo non prevedeva, invece, alcuna specificazione riferendosi, pertanto, a tutti i tributi compresi quelli statali.

p Cost. – per le quali è previsto l'integrale finanziamento del fabbisogno – e le altre funzioni, per le quali si prevede la perequazione delle capacità fiscali.

Un diverso trattamento, intermedio rispetto alle precedenti funzioni, è previsto per il trasporto pubblico locale, nonché per gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione.

Tra le funzioni ricomprese nel vincolo costituzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione sono comprese la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni di carattere amministrativo già ora attribuite alle regioni (art. 8, III comma). Per tali funzioni, concernenti diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i costi *standard* necessari alla definizione dei relativi fabbisogni.

Non appare chiaro, però, se l'elenco contenuto al III comma dell'art. 8 sia da ritenersi esaustivo ovvero sia un contenuto minimo ampliabile dal legislatore delegato.

Solo i decreti legislativi potranno, inoltre, chiarire se la formulazione dell'art. 3 qualifica “essenziali” tutte le spese riconducibili alle materie indicate ovvero sia possibile una diversa interpretazione.

L'art. 8 individua poi altri due tipi di spesa: quelle “non essenziali” che sono individuabili *a contrario*: in quanto non rientranti nel primo o nel terzo tipo; e quelle “speciali” o cofinanziate dall'Unione europea: queste andrebbero, dunque, individuate, non in base all'oggetto ma alla fonte di finanziamento e per il fatto di essere speciali, cioè dirette a determinati territori e non a tutte le Regioni.

Il modello, di cui allo stesso art.8, configura un doppio canale perequativo, valido per tutti i livelli di governo, in base al quale sarà garantita una perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi *standard*, che come si è detto sostituirà il criterio della spesa storica, per ciò che attiene i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli Enti locali; mentre le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale livellamento delle differenti capacità fiscali dei diversi territori, il cui ordine dovrà rimanere inalterato²⁹⁴.

Per quanto riguarda l'applicazione del principio perequativo: la legge prevede due meccanismi: uno nei confronti delle regioni, l'altro nei riguardi degli Enti locali.

²⁹⁴ Questa scelta di una perequazione applicata in modo tale da ridurre le differenze sui vari territori, ma senza alterare l'ordine delle graduatorie, riproduce sostanzialmente quanto sancito dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (su questa decisione v. anche *infra*).

Il meccanismo perequativo nei confronti delle regioni non sembra riconducibile né a sistemi verticali (basati esclusivamente su trasferimenti dallo Stato alle regioni), né a sistemi orizzontali (che viceversa consentono trasferimenti da regione a regione). Appare piuttosto come un modello spurio, formalmente verticale, in quanto basato su un fondo statale, ma che sembrerebbe consentire una redistribuzione soltanto tra alcune regioni, pur essendo alimentato da tutte, in misura proporzionale alle rispettive capacità fiscali (art. 9, comma 1, lett. g, punti 1) e 2). Se per perequazione orizzontale si intende infatti un meccanismo che consente soltanto ad alcune regioni di fruire del fondo quando tutte vi contribuiscono secondo la rispettiva capacità fiscale, allora forse il disegno di legge introduce qualche apertura nei confronti di formule di perequazione orizzontale.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento delle funzioni, il principio generale affermato è che il normale esercizio di esse dovrà essere finanziato dalle risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed Enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo.

Conseguentemente, è prevista l'eliminazione dal bilancio statale delle previsioni di spesa per il finanziamento delle funzioni attribuite agli enti territoriali (tranne le spese per i fondi perequativi e le risorse per gli interventi speciali).

La legge reca, pertanto, i criteri direttivi volti a individuare i tributi propri e le compartecipazioni da assegnare ai diversi livelli di governo secondo il principio della territorialità, in attuazione dell'ultima parte del II comma dell'art. 119 della Costituzione, e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché le modalità di attribuzione agli stessi di cespiti patrimoniali (art. 2 lett. e).

Tra gli altri criteri direttivi di carattere generale rientrano il principio della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, volto a favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa (art. 2 lett. a), nonché la previsione del coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (art. 2 lett. d).

Per quanto riguarda il sistema tributario complessivo dello Stato, dovrà essere rispettato il criterio di progressività e il principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche.

In linea generale, si stabilisce che l'imposizione fiscale dello Stato dovrà essere ridotta in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed Enti locali, calcolata ad aliquota *standard*.

Viene inoltre introdotta, dalla lettera z) dell'art. 2, l'attivazione di meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica ovvero sanzionatori per gli enti che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica o che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 Cost. Sul punto ulteriori specificazioni sono contenute nell'art. 17, lett. e, che dispone: «introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale, ovvero degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile; introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio che, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli Enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli Enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali».

II. PROFILI STRUTTURALI E FUNZIONALI DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA NEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

3. La rilevanza della legge di contabilità e finanza pubblica nel processo di attuazione del federalismo fiscale.

Il pensiero giuridico ha da tempo fatto propria l'idea che «*les problèmes de l'Etat ne se situent pas seulement dans l'atmosphère éthérée des principes a priori et des raisonnements logiques, mai sur le terrain des faits, et des plus prosaïques et brutaux parmi les faits: les questions d'argent*»²⁹⁵. I processi finanziari e di bilancio, in questa prospettiva, non hanno una natura meccanicistica, né una portata soltanto tecnica, intersecando, piuttosto, tutte le decisioni fondamentali della vita pubblica, ed incidendo sui presupposti necessari al godimento dei diritti²⁹⁶.

Lo stretto legame fra la gestione dei bilanci pubblici e la nascita dei moderni parlamenti²⁹⁷, poi, mette in luce l'utilità di un esame del ruolo che il Parlamento riveste oggi in relazione alla distribuzione, alla composizione e alle prerogative dei centri decisionali competenti per la programmazione finanziaria ed il bilancio, in un momento di tensione della forma di governo parlamentare²⁹⁸.

L'evoluzione normativa in materia di contabilità dello Stato e finanza pubblica²⁹⁹, per quanto qui più interessa, non è tuttavia influenzata solo dall'evoluzione della forma di governo,

²⁹⁵ Ragione, questa, per cui «*l'étude des institutions financiers apparaît ainsi comme le complément et le prolongement de celle des institutions politiques*»; Duverger M., *Finances publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971, p. 5. Si pensi, a livello storico, anche alla nota opinione di Guglielmo Giannini, fondatore del movimento de 'L'Uomo Qualunque', per cui per l'amministrazione di uno Stato dovrebbe essere sufficiente «un buon ragioniere che entri in carica il primo gennaio e se ne vada al 31 Dicembre» ('L'uomo Qualunque', 27 dicembre 1944). L'affermazione, discutibile per molti versi, può tuttavia essere assunta a testimonianza del fatto che, anche a voler realizzare un modello di "Stato minimo", la funzione di bilancio rappresenta una prerogativa fondamentale dei pubblici poteri.

²⁹⁶ Nella misura in cui, in particolare, si consideri che le risorse finanziarie rappresentano un presupposto per il godimento non solo dei diritti cd. positivi, ma anche delle libertà cd. negative; sull'argomento, Holmes S., Sunstein C.R., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse (The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes)*, Bologna, il Mulino, 2000.

²⁹⁷ Questi si vennero configurando, infatti, quali sedi preordinate al legittimo prelievo di risorse da parte del sovrano, principalmente nei confronti dei nuovi ceti produttivi, diversamente rappresentati nelle assemblee elettive; basti ricordare, a tale proposito, il caso dell'ordinamento inglese, in cui più antico è l'insediamento di un parlamento nazionale con funzione di autorizzazione alla spesa. Lo stesso Duverger scriveva ancora: «*En pratique, ces deux catégories [alias, istituzioni politiche e finanziarie] ont été profondément mêlées dans l'évolution humaine qu'il est difficile de les distinguer: démocratie et impôts, parlementarisme et budget se sont développés en même temps, en s'influençant réciproquement*» (*Finances publiques*, cit., p. 5).

²⁹⁸ Dovuta, questa, all'allentarsi della saldatura fra processi reali e processi costituzionali. In altri termini, di emersione di una Costituzione cd. materiale distinta e per alcuni versi contrapposta alla Costituzione cd. formale, e che si sostanzia, fra l'altro, nell'indebolimento della funzione di centro decisionale da parte del Parlamento, e nel depotenziamento degli strumenti di questo propri. Quanto alla diffusa difficoltà di "prendere coscienza" di queste trasformazioni, con riguardo alle decisioni finanziarie e di bilancio, Goretti C., Rizzuto L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, su http://www.bancaditalia.it/studiricerche/seminari/2010/parlamento_italiano. In questa sede si sottolinea come, a partire dalle modificazioni istituzionali intervenute negli ultimi decenni, «anche le istituzioni di bilancio ne risultano modificate; il ruolo del Parlamento nella decisione finanziaria esce nel suo complesso indebolito, pur in assenza di esplicite riforme che gerarchizzano e centralizzano il processo di bilancio. Forse memore di antichi fasti, il parlamento sembra reticente a riconoscere tale cambiamento e ad affrontarlo con la ricerca di un diverso equilibrio istituzionale» (*ibidem*, p. 4). Sull'argomento, in relazione alla l. 196/2009 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, *infra*, 3.3.

²⁹⁹ Non è possibile in questa sede operare una ricostruzione organica della disciplina finanziaria e di bilancio della storia repubblicana, pure utile alla comprensione di numerosi meccanismi giuridici e politici. In ogni caso, per quanto rilevante ai fini dell'argomento in discorso, si effettueranno i rimandi appropriati nel prosieguo. Per una ricostruzione generale, Brancasi A., *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 48 e ss. Per una descrizione sintetica del quadro normativo antecedente alla riforma, *inter alia*, Cabras D., *La sessione di bilancio in "Rassegna parlamentare"*, 2009, 4, pp. 1225-1236; De Ioanna P., Goretti C., *La decisione di bilancio in Italia*, il

ma anche – e in misura forse ancora più complessa ed articolata – dalle modifiche che hanno interessato la forma di Stato, che, in seguito alla l. 3/2001, e agli strumenti di realizzazione di questa (segnatamente, la l. 42/2009 di cui diffusamente *supra*), si avvia ad abbandonare i connotati di Stato regionale per assumere le vesti di Stato federale³⁰⁰.

Anche a voler prescindere da tali circostanze, il quadro normativo precedente presentava da tempo numerose criticità³⁰¹ (che non avevano mancato di essere evidenziate anche in sede internazionale)³⁰², le quali si sono progressivamente intersecate con le istanze del federalismo, ed, in particolar modo, con il *côté* economico di questo.

Le procedure finanziarie e di bilancio ed il federalismo fiscale si sono venuti a trovare in una doppia relazione: per un verso, l'armonizzazione della finanza pubblica è emersa quale presupposto per il funzionamento delle autonomie e per l'efficiente distribuzione delle risorse; per un altro verso, il sistema delle autonomie si è progressivamente affermato come l'insieme dei livelli di governo sui quali incardinare una parte sostanziale delle decisioni finanziarie e di spesa. L'insieme delle decisioni di finanza pubblica viene infatti a determinare – in alcuni casi anche al di là del puro dettato normativo – l'intensità della realizzazione delle autonomie. Se è vero, in altri termini, che sono le relazioni finanziarie a misurare «il concreto spessore di ogni

Mulino, Bologna, 2008, pp. 12 e ss.; AA.VV. *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive* Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, 2010, pp. 20 e ss.

³⁰⁰ Dal punto di vista finanziario, tale trasformazione trova le proprie radici nel lungo e complesso percorso di passaggio dal meccanismo dei trasferimenti statali (delineato dalla originaria l. 281/1970) al decentramento di alcune decisioni di spesa in un contesto di compartecipazione ai tributi erariali (l. 133/1999, d.lgs. 56/2000), fino al riconoscimento di un'autonomia piena di entrata e di spesa, nel quadro di un sistema per cui alle Regioni e agli enti locali è riconosciuta potestà impositiva; Brancasi A., *L'ordinamento contabile*, cit., p. 30. In base a tale principio, pure se accanto a trasferimenti per scopi determinati, forme di compartecipazione, introduzione di forme di perequazione territoriale, l'ordinamento si propone il superamento del modello di finanza 'derivata' (intendendosi con questo termine un modello di finanziamento delle funzioni svolte dagli enti sub-statali a carico del bilancio dello Stato).

³⁰¹ Tanto da far parlare di vera e propria degenerazione della cd. "democrazia di bilancio" in Italia; valutazione severa, e pur tuttavia giustificata da circostanze come, a partire dal 2003, l'approvazione di ben cinque leggi finanziarie con voto di fiducia su maxiemendamento (presentato, nel caso dell'ultima legge finanziaria, non in aula, ma in Commissione bilancio); a cui si aggiunge, soprattutto a partire dal 2008, il diffuso utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza. A questo proposito si veda, *inter alia*, Pisauo G., Visco V., *Note sulle procedure di bilancio*, in "Politica economica", 2008, 2, pp. 141 e ss., con particolare riferimento alle questioni dell'ipertrofia della legge finanziaria, del sindacato effettivamente svolto dalle commissioni bilancio delle camere, della deresponsabilizzazione dei ministri e dirigenti pubblici, del fenomeno della contrattazione politica in quanto contrapposta a stabilità economica e contenimento della spesa, della mancanza di una visione organica d'insieme, dell'informalità – e conseguente non trasparenza – di alcune sedi decisionali, anche in ambito parlamentare. Con specifico riguardo alla finanza locale, oggetto di critica erano, in particolare, la non tempestiva disponibilità dei bilanci, la loro non confrontabilità, l'elusione del cd. Patto di stabilità interno. Per un quadro generale sulla normativa precedente, e sulle risposte che a tali problemi offre la legge 196/2009, *infra*, 3.2.

³⁰² Il riferimento è al noto studio della Commissione europea *Public finances in EMU*, 2007, in cui, sulla base di sette indicatori del processo di bilancio (la trasparenza, l'orizzonte pluriennale della programmazione, la centralizzazione nella fase esecutiva, la presenza di processi di tipo *top-down* – in merito ai quali, *infra*, 3.3 –, l'utilizzo di ipotesi macro-economiche prudenti, l'orientamento al risultato) si esaminavano diciotto Paesi appartenenti all'Unione europea, risultando l'Italia, nella graduatoria complessiva su tutti i parametri, solo al sedicesimo posto.

disegno autonomistico»³⁰³, si può sostenere allora che la normativa in materia di contabilità e finanza pubblica possa rappresentare il presupposto di quella rivoluzione copernicana fra centro e periferia che trova proprio nelle determinazioni quantitative, e nelle prerogative decisionali a queste relative, il proprio momento di verità³⁰⁴.

È nel contesto di tale diffusa esigenza di razionalizzazione³⁰⁵ che viene approvata la legge 31 dicembre 2009, n.196 “Legge di contabilità e finanza pubblica”³⁰⁶, recante il dichiarato fine di costituire una riforma organica utile ad accompagnare lo Stato italiano verso un assetto federale; nell’ambizioso, quanto necessario, obiettivo di adeguare il governo della finanza pubblica e la gestione del bilancio alle trasformazioni dell’economia contemporanea, anche nel contesto della partecipazione dell’Italia all’Unione europea³⁰⁷. La disciplina si muove, in sintesi, lungo quattro linee fondamentali di riforma, rappresentate dal coordinamento della finanza pubblica, dall’armonizzazione dei sistemi contabili, dalla riforma degli strumenti propri della

³⁰³ Come efficacemente sintetizzato in Rivosecchi G., *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre* su <http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Rivosecchi-federalismo-fiscale-per-Astrid.pdf>, p.2.

³⁰⁴ La scienza economica, d’altra parte, non ha mancato di sottolineare proprio che «il decentramento pone problemi di coordinamento risolvibili soltanto con la costruzione di un sistema di programmazione e controllo della spesa pubblica»; Boeri T., Faini R., Ichino A., Pisauro G., Scarpa C. (cur.), *Oltre il declino*, Bologna, il Mulino, 2005, p.274.

³⁰⁵ Esigenza resa trasparente, fra l’altro, dallo sfogo che la complessità dei rapporti fra diversi livelli di governo aveva trovato nel contenzioso davanti alla Corte Costituzionale, per una disamina del quale *supra*, 3.1. Alcune importanti sentenze relative alle questioni in discorso avevano riguardato l’assetto del cd. Patto di stabilità interno (sent. n. 4/2004 e n.36/2004; la Corte aveva sostenuto che le limitazioni imposte a livello statale all’autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, giustificate dalla necessità del rispetto dei vincoli europei derivanti dal cd. Patto di stabilità e crescita – limitazioni che, tuttavia, riguardavano non solo al deficit, ma anche i livelli di spesa degli enti sub-statali – potessero essere giustificate in ragione della natura eccezionale e transitoria delle disposizioni medesime) e i provvedimenti cd. taglia-spese (sent. n. 417/2005 e n. 449/2005; la Corte aveva sostenuto che la giustificazione dei vincoli imposti agli enti sub-statali dovesse risiedere nel rispetto degli obiettivi nazionali e dei vincoli europei (e dovesse per questo essere limitata alle misure del disavanzo di parte corrente e, in via subordinata, della crescita della spesa corrente), e che tali vincoli non potessero dunque validamente estendersi alla disciplina di singole voci di spesa, le cui limitazioni «non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell’art. 117, 3° co., Cost., e ledono pertanto l’autonomia finanziaria di spesa garantita dall’art. 119 Cost.»).

³⁰⁶ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 31 dicembre 2009, supplemento ordinario n. 245, la legge abroga integralmente, all’articolo 51 co. 1, lett. c, la l. 5 agosto 1978, n.468, che recava una disciplina organica per la materia, e introduce modifiche alla l. 42/2009 (in merito alle quali *infra* nel testo). È una legge di iniziativa parlamentare (il disegno di legge recante “Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli” era infatti stato presentato su iniziativa del Sen. Azzollini (Pdl) al Senato della Repubblica il 24 febbraio 2009), ma voluta fortemente dal Ministero dell’Economia e delle Finanze (con particolare riferimento al dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), che è intervenuto in modo pregnante sui contenuti della stessa. La legge è stata approvata con voto *bipartisan*, in un raro caso di condivisione fra maggioranza ed opposizione.

³⁰⁷ È stato sottolineato anche da parte di soggetti istituzionali come la legge risponda alla «necessità di adeguare il contesto normativo e le regole che presidono al governo della finanza pubblica e alla gestione del bilancio alle esigenze scaturite dall’adesione dell’Italia all’Unione monetaria, dall’evoluzione del sistema economico e dal nuovo assetto istituzionale tra Stato ed Enti decentrati» (Servizio Studi del Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nota breve, *La legge di contabilità e finanza pubblica*, 2010, p. 5).

programmazione finanziaria e del bilancio, nonché dell'assetto dei controlli³⁰⁸. Ognuno di questi ambiti dovrebbe, pure se con intensità e forme diverse, recare in sé quei parametri di efficienza ed efficacia economica che sono alla base della decisione politica stessa di effettuare una transizione verso un sistema federale³⁰⁹.

Un'analisi critica dell'apparato normativo formato dalla l. n. 196/2009 e dalla l. n. 42/2009 è altresì necessaria per comprendere quali siano le implicazioni del complesso coordinamento di cui queste necessitano, e che si atteggia mutevolmente a *presupposto*, *mezzo*, o ancora *fine* delle procedure e degli strumenti propri di questo apparato, suscettibili di impattare in misura non trascurabile sui rapporti costituzionali, un'alterazione dei quali non può essere senza conseguenze per lo stesso sistema delle autonomie³¹⁰.

4. Le disposizioni della legge 31 dicembre 2009, n. 196 in relazione alla materia del federalismo fiscale.

4.1 Analisi dei principali strumenti, organi e procedure.

L'argomento che le disposizioni contenute nella l. 196/2009 rappresentino un momento fondamentale per l'allocazione delle risorse fra i diversi livelli di governo trova un importante conforto letterale nell'articolo di apertura della legge in questione, che, nel qualificare espressamente le disposizioni contenute in essa (nonché nei decreti di attuazione) quali principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 Cost. (art. 1, co. 4), colloca immediatamente il contenuto della legge di contabilità e finanza pubblica nel quadro dell'attuazione del titolo V della Costituzione.

Il primo nodo problematico che la legge in discorso affronta, e che risulta logicamente preordinato rispetto agli strumenti e alle procedure successivamente considerati, è rappresentato dall'adeguamento dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche. A tale

³⁰⁸ Rivosecchi G., *Parlamento e autonomie territoriali all'ombra del Governo nella riforma della legge di contabilità* su http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=943&Itemid=156.

³⁰⁹ «La motivazione economica del decentramento è [...] legata ai vantaggi potenziali che esso offre in termini di efficienza»; Boeri T., Faini R., Ichino A., Pisauo G., Scarpa C. (cur.), *Oltre il declino*, cit., p. 275.

³¹⁰ Del resto, dovrebbe valere anche l'inverso della relazione considerata, atteso che, secondo un'interpretazione, sarebbero gli elementi della partecipazione dell'Italia all'Unione europea e del federalismo fiscale ad avere «spinto competenze e responsabilità verso altri soggetti, lasciando un Parlamento tendenzialmente inerziale rispetto all'esecutivo»; Goretti C., Rizzuto L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, cit., p. 4. Sull'inquadramento teorico generale delle relazioni esistenti fra le norme costituzionali, gli effetti politici di queste, le decisioni politiche generate, l'influenza sui mercati e gli effetti economici, nonché, infine, le preferenze politiche che possono infine determinare cambiamenti nelle norme costituzionali originarie, innescando un ciclo di riforma continuo, un'efficace sintesi è contenuta in Persson T., Tabellini G., *The Economic Effect of Constitutions*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2005, p.3.

proposito si realizza un complesso raccordo con la l. 42/2009³¹¹, che si sostanzia in un sistema di riforma parallelo per le amministrazioni pubbliche da un lato, e per le Regioni e gli enti locali dall'altro. Se, infatti, per quanto riguarda le prime, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio (art. 2, co. 1)³¹², per i secondi la legge di riferimento continua ad essere la l. 42/2009, novellata in questa stessa sede. L'art. 2, co. 6 lett. *a* introduce infatti modifiche all'art. 2, co. 2 lett. *b* della l. 42/2009 in tema di oggetto e finalità della delega al Governo, aggiungendovi appunto l'armonizzazione di sistemi contabili, schemi di bilancio e termini a questi collegati, in raccordo con le generali esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica. È sulla scorta di tale modifica che viene novellato anche l'art. 2, co. 6 lett. *b* della stessa legge, sotto un duplice aspetto: se infatti si integra e si amplia il contenuto della delega al Governo³¹³, non sembra più farsi riferimento al ruolo della Conferenza unificata, essendo la funzione di coordinamento riconfigurata sotto il profilo stesso degli organi coinvolti. Per le Regioni e gli enti locali acquista peso, infatti, la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale³¹⁴, che dovrà coordinare i propri lavori con il Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche, organo costituito, a norma dell'art. 2, co. 5, ai fini della predisposizione dei decreti delegati per le amministrazioni pubbliche³¹⁵, L'art.2, co. 7,

³¹¹ Atteso che necessariamente gli indirizzi contenuti nella versione originaria della l. 42/2009 hanno necessitato di revisione, dal momento che si venivano a collocare entro un più ampio disegno di riforma della materia contabile; AA.VV. *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive* cit., p. 16.

³¹² La delega deve essere esercitata entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, e deve tenere conto delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica, nonché della necessità di raccordo con i sistemi e gli schemi utilizzati per la verifica dell'assolvimento degli obblighi europei in relazione alla procedura per i disavanzi eccessivi.

³¹³ Che copre ad oggi, per quanto qui più interessa segnalare, l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi; l'adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati; l'affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale; la raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi; la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio; l'individuazione del termine entro il quale Regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi (termine rilevante ai fini degli artt. 9 e 13 relativi ai fondi perequativi di Regioni ed enti locali); la previsione di sanzioni in caso di mancato rispetto di tale termine. Ulteriori modifiche sono poi apportate all'art. 2 co. 6 della medesima legge, nel quale è oggi indicato il termine del 30 giugno 2010 per la trasmissione alle Camere di una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, e le ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni, province autonome ed enti locali.

³¹⁴ Commissione che l'art. 2 co. 6 lett. *e* integra – modificando l'art. 4 l. 42/2009 – con due ulteriori componenti indicati dall'ISTAT (integrazione che si può leggere proprio nel senso di dare più rigore informativo ai lavori dell'organo).

³¹⁵ L'organo risulta formato da ventitré componenti, fra i quali si annoverano nove rappresentanti della compagine governativa, un rappresentante tecnico della Camera e uno del Senato come invitati permanenti, uno della Corte dei Conti, uno dell'ISTAT, tre esperti in materia giuridico-contabile-economica, prevede anche la presenza di sette rappresentanti degli enti territoriali (tre dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, uno dei quali per le autonomie speciali, uno dall'Unione delle province d'Italia, uno dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, uno dall'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani, uno dalle Assemblee legislative regionali e delle province autonome. L'integrazione del Comitato con

infatti, prevede espressamente che il Comitato in discorso agisca in reciproco accordo con la Commissione tecnica, con riferimento allo scambio delle risultanze relative all'armonizzazione dei bilanci pubblici.

L'aspetto normativo così configurato si espone a due maggiori rilievi critici. In primo luogo, dal punto di vista degli organi coinvolti, occorre valutare se effettivamente il doppio binario di riforma creato sia in grado di assicurare un sufficiente raccordo, tanto più importante laddove, come in questo caso, l'armonizzazione rappresenti la ragione stessa dell'intervento normativo³¹⁶. In secondo luogo, dal punto di vista del contenuto della delega, permane il dubbio relativo al se i dati di bilancio delle amministrazioni pubbliche in generale da un lato, e di Regioni ed enti locali dall'altro, debbano essere soltanto confrontabili, e dunque avere un linguaggio contabile comune, o se invece si chieda qualcosa di più. La formulazione letterale fa infatti riferimento non soltanto alla «adozione di regole contabili uniformi», ma anche ad «un comune piano dei conti integrato»³¹⁷, e alla «adozione di comuni schemi di bilancio»³¹⁸, autorizzando dubbi relativi all'effettiva corrispondenza dei principi autonomistici affermati nella l. 42/2009 rispetto ad una possibile ridondanza di “centralismo contabile”. Sarà il lavoro effettivamente svolto dagli organi coinvolti a confermare o smentire il timore che il riconoscimento dei principi autonomistici in termini di organi coinvolti non si sostanzii in una corrispondente autonomia di contenuto (pure alla luce della dichiarata necessità di armonizzazione contabile come presupposto stesso per il funzionamento del federalismo fiscale).

rappresentanti degli enti sub-statali dovrebbe essere finalizzata proprio al coordinamento di quest'organo con le istanze autonomistiche.

³¹⁶ Si segnala, a questo proposito, lo scostamento temporale dei due processi di riforma, atteso che il Comitato dovrà giungere a conclusioni per l'emanazione dei decreti delegati nel termine di un anno dall'entrata in vigore della l. 196/2009, mentre alla Commissione tecnica il corrispondente compito è demandato nel termine di due anni dall'entrata in vigore della l. 42/2009. La differenza nei termini, giustificabile da un lato con la complessità del compito demandato a quest'ultima, potrebbe tuttavia far ipotizzare un ruolo “di traino” da parte del primo organo nei confronti del secondo, lasciando spazio a timori sulla effettiva autonomia di quest'ultimo. Il meccanismo della rappresentanza all'interno di organi tecnici, del resto, viene a far dipendere la possibilità effettiva di avere voce in capitolo dalla qualità tecnica dei rappresentanti designati, ma anche dal peso relativo che gli organi di emanazione decidono di giocare, lasciando alla volontà politica la possibilità di cercare lo scontro istituzionale e “calcare la mano”.

³¹⁷ Espressione che la Ragioneria generale dello Stato interpreta come «lo strumento che, riconducendo ad una *schema classificatorio comune* [enfasi aggiunta] tutte le operazioni attuate dai diversi enti, rende possibile il consolidamento e la costruzione di un conto aggregato per tutte le unità che lo adottano»; AA.VV. *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive* cit., p. 9. L'interpretazione, pure estremamente autorevole (per alcuni versi, stante la “paternità” sostanziale della l. 196/2009, quasi “autentica”), e verosimilmente destinata ad essere adottata come riferimento nell'attuazione della delega, sembra nondimeno parzialmente riduttiva rispetto al tenore letterale della norma. Solo i decreti delegati potranno fornire una risposta all'interrogativo qui prospettato.

³¹⁸ Formulazione che sembra fare riferimento non più alla misurabilità e comparabilità dei conti pubblici ai diversi livelli di governo, ma alla vera e propria adozione dei medesimi schemi per la redazione dei bilanci. In tal senso, Rivosecchi G., *Parlamento e autonomie territoriali all'ombra del Governo nella riforma della legge di contabilità*, cit.

Il segmento più innovativo della riforma, e che risulta gravido di conseguenze per il sistema delle autonomie, è tuttavia rappresentato dalle modifiche introdotte, rispetto al sistema previgente, in relazione al ciclo di programmazione e di bilancio, e agli strumenti che di questo sono propri. Ad una diversa scansione temporale, infatti (sia per quanto riguarda la durata complessiva delle procedure, sia per quanto riguarda i termini di presentazione dei singoli documenti) corrisponde una diversa denominazione ed un diverso numero e contenuto dei principali strumenti. A tali modifiche si aggiungono i diversi meccanismi di coordinamento che il livello statale pone in essere con i distinti livelli di governo con i quali si confronta.

Il primo di questi è rappresentato dall'Unione europea, che riceve una rinnovata attenzione con la previsione per cui l'aggiornamento del Programma di stabilità (da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea)³¹⁹ assume al ruolo di vero e proprio strumento di programmazione, che, a norma dell'art. 7, è presentato alle Camere dal Governo. A questo proposito, e per quanto riguarda il sistema delle autonomie, l'art. 9 dispone che tale schema di aggiornamento³²⁰ sia trasmesso alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica entro i quindici giorni precedenti la presentazione concordata in sede europea. Una valutazione di questa disposizione – al di là dell'evidente bontà del coinvolgimento degli enti sub-statali in una decisione che impatta in modo significativo anche su di essi – non può prescindere, però, dall'osservazione che il termine di quindici giorni, laddove non preceduto da un intenso lavoro di coordinamento da iniziare in precedenza, non sembra suscettibile di lasciare spazi di intervento sostanziali alla Conferenza permanente.

In coerenza con le risultanze e gli obiettivi posti dagli strumenti di programmazione e di bilancio previsti dall'art. 7, e in particolare dalla Decisione di finanza pubblica (d'ora in avanti "DFP")³²¹ di cui all'art. 10, le Regioni e gli enti locali dovranno, *ex art. 8, co. 1*, determinare gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali. In particolare, *ex art. 8 co. 2 e art. 10, co. 2, lett. f*, è nell'ambito della DFP che sarà determinato il quadro normativo di

³¹⁹ Programma disciplinato dal Regolamento n. 1466/1997/CE, ed il cui contenuto è rappresentato principalmente dal percorso programmato di avvicinamento all'obiettivo del pareggio o avanzo di bilancio, oltre che dalle indicazioni relative alle variabili economiche e alle misure di politica economica.

³²⁰ Lo schema comprende, in particolare, un quadro sulle prospettive di medio termine della politica economica italiana nell'ambito dell'Unione europea, con l'indicazione delle linee guida per la sua implementazione a livelli di politiche nazionali.

³²¹ Lo strumento in discorso sostituisce il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), introdotto con la l. 362/1988 con il compito di contenere la cd. decisione sull'equilibrio finanziario (questo si componeva di una parte descrittivo-previsionale – andamento grandezze macroeconomiche, dal livello macro internazionale a quello nazionale –, nonché di una parte programmatica e vincolante, recante i saldi cd. obiettivo di finanza pubblica; il contenuto necessario era infatti rappresentato dal saldo netto da finanziare e dall'individuazione del livello massimo del ricorso al mercato). La DFP deve essere presentata alle Camere per l'approvazione entro il 15 settembre, e contenere «gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica», nonché definire gli obiettivi articolati per sottosectori (art. 10, co. 1).

riferimento per il Patto di stabilità interno, per le cui norme attuative dispone, nell'ambito della legge di stabilità³²², l'art. 11 co. 3, lett. *m* (a tale riguardo, più diffusamente, *infra*).

Nell'ottica del coordinamento, un ruolo di primaria importanza è affidato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. A questa è demandato, in primo luogo, il compito di fornire indicazioni utili ai fini del collegamento tra gli obiettivi fissati nell'ambito della DFP e le regole proprie di ogni singolo ente; in secondo luogo, ed in considerazione della particolare importanza che la spesa in conto capitale riveste, la Conferenza deve essere consultata in via preordinata tanto alla DFP, quanto alla legge di stabilità, in relazione alla quota di indebitamento delle amministrazioni locali³²³.

La particolare rilevanza che la DFP assume quanto all'assetto finanziario delle autonomie si estrinseca in una molteplicità di intersezioni con gli interessi ed i meccanismi di rappresentanza di queste. Si dà conto, qui di seguito, delle principali.

Un'adeguata importanza deve essere data, in primo luogo, ad una disposizione che non ha goduto di particolare fortuna presso i commentatori. Si tratta, in particolare, della previsione per cui in sede di DFP dovrà essere data un'indicazione (seppure «a fini conoscitivi» e «di massima») dell'obiettivo della pressione fiscale delle amministrazioni pubbliche (art. 10, co. 2, lett. *e*. Nonostante le espressioni di attenuazione contenute nella norma, risulta abbastanza difficile immaginare come conciliare la determinazione di tale obiettivo con l'autonomia impositiva costituzionalmente riconosciuta alle Regioni. La questione, da risolversi nel senso di negare a tale previsione una portata prescrittiva (considerandola piuttosto un vincolo di natura politica, e non giuridica), sembra essere indice da una lato della “resistenza culturale” al riconoscimento del valore della diversificazione della pressione fiscale (uno dei contenuti fondamentali del federalismo fiscale), dall'altro, tuttavia, della necessità di impedire che il decentramento fiscale non si risolva in un'indebita espansione della pressione fiscale stessa³²⁴.

³²² È lo strumento che sostituisce la legge finanziaria, introdotta con la l. 468/1978 come strumento di recupero di elasticità per una procedura che soffriva della rigidità e formalità della legge di bilancio, e che passa a contenere anche disposizioni di sviluppo, fino a quando nel 1988 viene ad essere concepita come strumento fondamentalmente di contenimento, e però arricchito a partire dalla stessa data dall'istituto dei cd. collegati alla finanziaria (che, una volta ‘inibiti’ i contenuti della legge finanziaria medesima, permettevano di dare spazio a contenuti di sviluppo economico, e da approvarsi in via separata). Dal 1999 al 2010 la finanziaria tornava ad avere anche contenuti di sviluppo, nonostante alcuni tentativi di ripristino di una finanziaria cd. snella. Con la conferma da parte della l. 196/2009 della finanziaria snella come modello, i contenuti di sviluppo tornano ad essere collocati al di fuori di essa.

³²³ È espressamente previsto, inoltre, che il dato sia articolato anche per comuni e province, e ulteriormente per Regioni; art. 8 co. 4.

³²⁴ Esigenza riconosciuta peraltro, con riferimento alla fase transitoria, dall'art. 28, co. 2, lett. b) della l. 42/2009. Una diversa spiegazione potrebbe essere ricondotta al fatto che, nella versione antecedente alla l. 196/2009, l'art. 18 della l. 42/2009 prevedesse l'indicazione dell' «obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, *nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali* [enfasi aggiunta]»; con la modifica introdotta (*infra*, nota 85), potrebbe essere stata fortuitamente omessa l'indicazione di tale clausola di salvezza.

Il momento forse di maggiore impatto delle procedure finanziarie e di bilancio sul sistema degli enti sub-statali, che si incardina sul disposto dell'art. 10, co. 2, lett. f³²⁵, è rappresentato dalla definizione del cd. Patto di stabilità interno³²⁶, che costituisce lo strumento di raccordo delle autonomie rispetto ai saldi articolati per sottosettori individuati in sede di DFP (art. 10 co. 2, lett. e), anche in relazione agli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi stessi³²⁷. Questo strumento, funzionale alla definizione del concorso delle Regioni e degli enti locali al rispetto dei saldi, e che aveva presentato nel passato alcune criticità³²⁸, rappresenta un dispositivo di fondamentale importanza ai fini del raccordo con il Patto di stabilità e crescita negoziato in sede europea³²⁹, pure se da questo formalmente indipendente (i due Patti, infatti, funzionali l'uno all'altro, sono tuttavia distinti, e presentano, soprattutto, diversa portata e diverso valore normativo)³³⁰. Nel Patto di stabilità interno, anche con riferimento ai principi individuati dall'art. 17 della l. 42/2009, si verranno a condensare gli interessi delle autonomie con riferimento, in particolare, ai meccanismi di incentivazione e sanzione in relazione al rispetto dei parametri stabiliti. La misura della ripartizione dell'onere di correzione si intreccia, dunque, con interessi condivisi in particolare da ciascuna Regione, stante il carattere di interdipendenza che la spesa pubblica assume in un contesto di risorse limitate, nonché in considerazione dei meccanismi di perequazione ex l. 42/2009³³¹.

Accanto al Patto di stabilità interno, l'art. 10, co. 2, lett. f prevede che la DFP indichi, inoltre, il contenuto del Patto di convergenza, strumento previsto dall'art. 18 della l. 42/2009 e

³²⁵ Per cui la DFP ha «il contenuto del Patto di convergenza, del Patto di stabilità interno e delle sanzioni per gli enti territoriali nel caso di mancato rispetto di quanto previsto dal Patto di stabilità interno».

³²⁶ Che dovrà essere caratterizzato, *ex lege*, da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti.

³²⁷ Gli interventi necessari dovranno essere individuati in maniera distinta per Regioni, province e comuni.

³²⁸ Una delle critiche mosse a questo strumento è stata, da parte delle autonomie, legata alla circostanza che le entrate tributarie locali hanno una struttura sostanzialmente rigida, alla quale si è aggiunta altrettanta rigidità derivante dal carattere stringente degli obiettivi posti sui saldi dal Patto di stabilità interno medesimo; comportando, questo, una corrispondente rigidità della spesa, non sempre compensabile in termini di ricomposizione della sua struttura interna; in tal senso, AA.VV. *Rapporto Economia e finanza locale 2009* a cura di IFEL – Fondazione ANCI su http://portale.webifel.it/articoli.do?metodo=dettaglioArticolo&idNotizia=22361_pp.28-29.

³²⁹ Si fa qui riferimento ai noti parametri europei del 3% nel rapporto disavanzo/PIL (disavanzo riferito al complesso della pubblica amministrazione, così come definito dal SEC 95) e del 60% nel rapporto debito/PIL. A tale proposito, si veda il Protocollo n.5 in materia di divieto di disavanzi eccessivi. Le disposizioni di riferimento sono rappresentate dagli artt. 99/121/104 TCE (nella nuova numerazione successiva all'approvazione del Trattato di Lisbona, art. 99, art. 117 bis, art. 104), come integrati dalla normativa comunitaria derivata, in particolare, fra gli altri, dal Regolamento n.1467/1997/CE in materia di controllo sui disavanzi eccessivi. Per il significato economico e politico di queste regole, Brancasi A., *L'ordinamento contabile*, cit., pp. 104 e ss e 134 e ss.

³³⁰ Secondo un'opinione, «l'entrata in vigore del nuovo Titolo V avrebbe dovuto comportare una diversa impostazione del Patto di stabilità interno [...] In realtà gli unici cambiamenti hanno il tipo di regole prescritte dal Patto e questi cambiamenti sono stati peraltro nella direzione di rendere tali regole ancor meno funzionali al rispetto dei vincoli comunitari» (Brancasi A., *L'ordinamento contabile*, cit. p. 139).

³³¹ È auspicabile, peraltro, che, stante una condivisibile necessità di determinare lo sforzo degli enti locali al risanamento della finanza pubblica e al rispetto dei vincoli comunitari, gli enti stessi conservino comunque la possibilità di fare il più ampio uso della libertà politica e gestionale che, stanti questi limiti, è a loro riconosciuta.

legato all'individuazione dei costi e dei fabbisogni standard, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali (di cui all'art. 117 Cost.)³³². La portata effettiva di tale documento verrà a dipendere dal contenuto che, in fase di elaborazione, sarà individuato; in altri termini, lo strumento, tecnicamente neutro, sarà suscettibile di produrre effetti politici, economici e finanziari diversi in ragione dell' "intensità" della "convergenza" che in esso si vorrà definire. La complessità, per molti versi, del percorso perequativo in Italia, ha poi condotto alla previsione, nella DFP medesima, delle misure necessarie per realizzare tale percorso di convergenza (art. 10, co. 2, lett. g). La necessità di dare luogo ad interventi, per così dire, di accompagnamento, è da ritenersi strettamente collegata alla possibilità di attivare, a norma dell'art. 18 della l. 42/2009, un "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza", suscettibile di sostanzarsi in *best practices* per gli enti non in linea con gli obiettivi stabiliti.

In relazione al contenuto del Patto di stabilità interno e del Patto di convergenza, due notazioni di ordine generale devono essere effettuate. In primo luogo, sussiste una diversità sostanziale di contenuto fra i due strumenti; mentre il Patto di stabilità interno (di fondamentale pertinenza, quanto alla sua negoziazione, del Ministero dell'Economia e delle Finanze) assume un carattere congiunturale ed una natura puramente quantitativa, il Patto di convergenza andrà ad incidere su elementi strutturali della spesa di Regioni ed enti locali. Con l'evidente necessità, di conseguenza, che i due Patti siano fortemente raccordati fra di loro, per evitare, in particolar modo, che ad inadeguatezze della predisposizione del secondo possano corrispondere difficoltà nel rispetto del primo. In secondo luogo, permane un problema generale relativo a come coniugare i vincoli di procedura a tutela del sistema delle autonomie rispetto ai vincoli sostanziali di matrice europea, in un coordinamento che andrà tanto più a

³³² L'art. 18 della l. 42/2009 dispone che il Governo definisca, nell'ambito della legge di stabilità, le norme di coordinamento della finanza pubblica dirette «a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle di cui all'articolo 117, secondo co., lettere m) e p), della Costituzione». L'art. 51, co. 3, lett. b della l. 196/2009 ha riformato l'articolo nella parte in cui prevedeva, inoltre, che il Patto di convergenza dovesse inoltre servire «a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali». L'esclusione di tali indicazioni dal Patto di convergenza sembra essere dovuta, quanto al livello dei saldi da rispettare, alla riconduzione di tale dato al Patto di stabilità interno (art. 10, co. 2, lett. f della stessa legge), mentre, per quanto riguarda l'obiettivo della pressione fiscale complessiva, al fatto che tale indicatore è oggi oggetto di esplicita previsione nella DFP (art. 10, co. 2, lett. e), che contiene analoga espressione, pure non riproducendo, tuttavia, la formula «nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali», con gli interrogativi ermeneutici che ne conseguono. Per quanto riguarda, invece, le modalità di ricorso al debito, non sembra esservi traccia corrispondente al vecchio disposto nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica. Si può ipotizzare che, in luogo della previsione *ex ante* delle modalità di ricorso al debito, il legislatore abbia privilegiato strumenti *ex post* di controllo, che potrebbero essere individuati sia, nei casi più gravi, nei flussi informativi ex art. 14, co. 1, lett. d), sia nella previsione secondo cui qualunque istituto finanziario che stipuli un contratto che costituisca quale debitore una pubblica amministrazione sia obbligato ad informarne il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'ISTAT e la Banca d'Italia, a norma dell'art. 48, co. 1.

detrimento dell'autonomia finanziaria degli enti sub-statali quanto più i primi saranno recessivi rispetto ai secondi.

Passando al profilo procedimentale, il coinvolgimento delle autonomie presenta spunti problematici di non agevole individuazione, e di delicata soluzione. L'art. 10, comma 5 prevede che entro il 15 luglio il Governo, tenuto adeguato conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del Patto di convergenza, invii alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica le linee guida per la ripartizione degli obiettivi di cui all'art. 10, co. 2, lett. *e*, prevedendo inoltre che questa renda un parere entro il termine del 10 settembre. Le medesime linee guida sono trasmesse alle Camere, con funzione meramente informativa. A distanza di soli cinque giorni, entro il 15 settembre, lo schema di DFP deve essere presentato alle Camere per l'approvazione (art. 7, co. 2, lett. *b*).

Un primo nodo da sciogliere è rappresentato dal fatto che le linee guida sono ricevute, affinché sia reso il parere, in un momento antecedente rispetto all'individuazione dei saldi (indicati nella DFP, il cui schema è presentato alle Camere a settembre). Seppure sia vero che i saldi contenuti in quest'ultimo documento dovrebbero rappresentare un precipitato delle conclusioni effettuate sulle linee guida presentate, rimane incontrovertibile che le linee guida potranno contenere un'indicazione solo di massima dei dati quantitativi sui quali la Conferenza si esprime. In altri termini, il parere reso sulle linee guida riguarderà la distribuzione relativa degli oneri, ma senza che sia possibile un'indicazione degli stessi in termini assoluti. Se tale conclusione è corretta, permangono dei dubbi in ordine alla congruità di un parere reso senza conoscere le basi quantitative degli impegni di correzione propri di ciascun livello di governo, circostanza che non può che indebolire la posizione delle autonomie³³³.

Ulteriore punto delicato è rappresentato dalla brevità del termine intercorrente fra il parere reso e la scadenza per la presentazione dello schema di DFP alle Camere (10 settembre, 15 settembre). Si può ipotizzare che in cinque giorni non potrà avere luogo alcuna efficace concertazione, né possano essere sanate eventuali controversie. È verosimile, di conseguenza, che la Conferenza verrà a fungere da terreno di negoziazione, con due importanti conseguenze di ordine politico-istituzionale. La prima conseguenza sembra essere che un momento di grande rilevanza dal punto di vista finanziario troverà la propria sede di svolgimento interamente al di fuori delle aule parlamentari; quanto alla seconda, che difficilmente il Parlamento potrà esercitare alcun potere decisionale sulle conclusioni così raggiunte, atteso

³³³ Conformemente, nel senso inoltre di una incongruità nel fatto che la decisione sul saldo programmatico venga assunta dal Parlamento dopo la decisione sulla ripartizione di tale obiettivo tra i sottosettori, Goretti C., Rizzuto L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi* cit., p. 33.

che l'equilibrio che si verrà a cristallizzare al termine in cui è reso il parere difficilmente potrà essere messo in discussione in un momento successivo (segnatamente, in sede di discussione della DFP). Le autonomie, d'altro canto, nell'eventualità in cui non riescano ad avere un ruolo incisivo in sede di Conferenza, potranno vedere approvate, da parte di un Parlamento nel quale non trovano rappresentanza, le determinazioni quantitative degli obiettivi che le vincolano³³⁴.

Problema ancora più complesso è legato alle determinazioni assunte in sede di Patto di convergenza. Se, infatti, a norma dell'art. 10, co. 5 il Governo, nella redazione delle linee guida, deve «tenere conto» delle determinazioni in discorso, sembra realizzarsi una parziale incongruenza rispetto alle altre disposizioni della l. 196/2009 e della l. 42/2009. Il Patto di convergenza, infatti, si ricorda, forma oggetto della DFP (per quanto al contenuto, art. 10, co. 2, lett. f), della legge di stabilità (per quanto alle norme attuative, art. 11, co. 3, lett. m) e di eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (art. 51, co. 3, lett. a), che modifica l'art. 18 della l. 42/2009). Non si comprende, dunque, come le determinazioni assunte in sede di Patto di convergenza possano trovare spazio in un documento (le linee guida, appunto) il cui termine di presentazione (15 luglio) è antecedente rispetto a quello di tutti gli altri (15 settembre, 15 ottobre, 28 febbraio). L'incongruenza (che appare, per la verità, tanto più grave quanto incidente su un aspetto fondamentale per il funzionamento del federalismo fiscale) potrebbe alternativamente trovare giustificazione in un difetto di coordinamento rispetto alla disciplina precedente (che prevedeva l'approvazione del DPEF prima dell'estate), oppure nella volontà di determinare i contenuti del Patto di convergenza in altra sede, della quale non si ha, tuttavia, riscontro.

Per quanto ancora ai profili di coordinamento procedimentale, occorre rilevare un'ulteriore complicazione derivante dal fatto che i meccanismi relativi al Patto di stabilità e al Patto di convergenza siano stati previsti ancora in vigore della precedente disciplina di contabilità e finanza pubblica (che prevedeva l'approvazione del documento di programmazione prima dell'estate). Con l'approvazione della DFP a settembre, è stato sollevato da alcuni il problema relativo al se le Regioni e gli enti locali siano in grado, di conseguenza, di approvare i propri bilanci entro la fine dell'anno. Contro tale obiezione si è argomentato che «la definizione anticipata dei contenuti del Patto di stabilità interno, rispetto

³³⁴ Qualcuno ha qualificato l'invio delle linee-guida alla Conferenza permanente «un segnale di attenzione della nuova legge per il nuovo assetto di poteri dello Stato conseguente alla legge 42» (Pola G., *La 'morte' della legge 468/78: un auspicio di vita per il federalismo fiscale?*, su http://www.crw.it/bilanci/index.php?option=com_docman&task=search_result&Itemid=128, p.2). Al di là dell'interrogativo relativo al se si possa definire come mero «segnale di attenzione» un adempimento che sembra piuttosto costituzionalmente necessitato, sembra opportuno attendere la prova dei fatti per valutare se, effettivamente, il meccanismo sia suscettibile di garantire delle forme di consultazione e scambio efficaci.

al momento in cui la legge di stabilità definirà il dettaglio normativo, dovrebbe consentire alle amministrazioni decentrate di disporre per tempo delle indicazioni necessarie alla predisposizione dei bilanci di previsione per i successivi esercizi finanziari»³³⁵. Nonostante l'autorevolezza dell'opinione, l'utilizzo della forma verbale dubitativa autorizza quantomeno a pensare che, in realtà, potrebbe essere necessario un dispendio di risorse aggiuntivo per il raggiungimento di tale obiettivo.

Una notazione conclusiva deve essere effettuata, infine, per quanto attiene al termine di presentazione stesso della DFP alle Camere. La decisione di spostare lo strumento di programmazione finanziaria a ridosso della presentazione del disegno di legge di stabilità è generalmente giustificata da un duplice ordine di ragioni³³⁶. In primo luogo, dal fatto che in questo modo è possibile far sì che la DFP contenga dei dati più recenti, che difficilmente necessiteranno di aggiornamento³³⁷; motivazione che, ad una prima lettura, parrebbe riconoscere un'accresciuta importanza al passaggio parlamentare, atteso che la discussione in aula avverrebbe su dati più affidabili. D'altro canto, tuttavia, l'altra motivazione adottata a giustificazione è costituita dalla necessità di condurre un'intensa e complessa opera di concertazione con le autonomie, che, attivata prima dell'estate, dovrebbe trovare nella DFP un momento di chiusura e di formalizzazione³³⁸. È la stessa seconda giustificazione adottata, dunque, a sottrarre parzialmente valore alla prima, dal momento che si rende trasparente come l'intera opera di concertazione avverrà nella pausa estiva, al di fuori delle aule parlamentari, e che, una volta approdata in Parlamento, i margini per l'emendabilità dello schema di DFP saranno piuttosto ridotti. A sostegno di questa affermazione, si tenga ancora conto del fatto che lo schema di DFP sarà presentato in un momento in cui la legge di stabilità sarà in una fase avanzata di elaborazione; contribuendo, questo, a “svuotare” di carattere programmatico la DFP stessa, e, paradossalmente, ad indebolire il principale elemento di novità legato all'introduzione, in Italia, della programmazione finanziaria (non da ultimo, in termini di impatto sui conti pubblici)³³⁹.

³³⁵ AA.VV. *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive* cit., 2010, p. 23.

³³⁶³³⁶ Per una valutazione critica più ampia di tale decisione, anche nella prospettiva della teoria economica, *infra*, 3.3.

³³⁷ È la motivazione principale che si riconduce alla scelta di tale tempistica ad esempio in AA.VV. Servizio Studi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nota breve, *La legge di contabilità e finanza pubblica*, 2010, p. 3.

³³⁸ Per una valutazione netta in ordine alla necessità che il coordinamento avvenga prima Goretto C., Rizzuto L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, cit., p. 32.

³³⁹ Alcuni Autori hanno espressamente parlato di una eccessiva «concentrazione» della manovra in termini temporali, in modo da non permettere un vaglio approfondito da parte del Parlamento (Rivosecchi G., *Parlamento e autonomie territoriali all'ombra della riforma della legge di contabilità*, cit.). Nonostante si sostenga autorevolmente che la riforma confermi fondamentalmente l'impianto che l'ordinamento conosceva a partire dall'introduzione del DPEF (AA.VV. *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive* cit., 2010, p. 22.) si ha tuttavia la sensazione che, con la nuova disciplina, il coordinamento dovrà avvenire in un

Fra gli strumenti di programmazione e di bilancio, un'importanza fondamentale è rivestita, accanto alla DFP, dalla legge di stabilità, disciplinata dall'art. 11 della l. 196/2009, e destinata a formare, insieme alla legge di bilancio, la manovra di finanza pubblica. Il disegno di legge di stabilità, da presentare per la discussione e l'approvazione alle Camere entro il 15 ottobre, contiene, in generale, le misure (sia qualitative, sia quantitative) necessarie per raggiungere gli obiettivi specificati in sede di DFP (art. 11, co. 1).

Per quanto attiene, nello specifico, ai principali profili di intersezione con la disciplina in materia di federalismo fiscale, un primo rilievo va effettuato con riguardo all'art. 11, co. 3, lett. *b*, che, facendo riferimento alla parte della legge di stabilità che può essere individuata come “blocco normativo”, prevede che sia fatta salva la l. 42/2009, per tutto quanto attiene «ai tributi, alle addizionali e alle compartecipazioni delle Regioni e degli enti locali». Nel disciplinare, in altri termini, tutte le variazioni delle misure afferenti ad imposte, tasse, etc. il legislatore incontrerà il limite invalicabile dell'autonomia locale.

Per quanto attiene, invece, al già esaminato profilo del Patto di stabilità e del Patto di convergenza, l'art. 11, co. 3, lett. *m*, nell'individuare quale contenuto proprio del documento le norme attuative dei due patti in discorso, introduce una differenziazione fra i due, nella misura in cui le norme relative al Patto di stabilità interno dovranno essere necessariamente contenute nella legge di stabilità, mentre le norme relative al Patto di convergenza potranno trovare spazio anche in sede di disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (per effetto della novella effettuata dall'art. 51, co. 3, lett. *a* sull'art. 18). La precisazione sembra senz'altro ragionevole, atteso il carattere non congiunturale di numerosi aspetti del Patto di convergenza, legati ad un contenuto normativo generale che nella legge di stabilità non può essere adeguatamente collocato. A questo proposito, tuttavia, bisogna osservare che, mentre per la legge di stabilità, in qualità di precipitato normativo della DFP, può ritenersi sostanzialmente valido il processo di coordinamento a quel fine realizzato con le autonomie, permangono dei dubbi in ordine al raccordo con le autonomie per quanto riguarda i disegni di legge collegati. Risulta più complesso, infatti, che per questi strumenti possa realizzarsi una qualche forma di concertazione con Regioni ed enti locali; potenzialmente sottraendo tuttavia, in questo modo, una parte del contenuto del Patto di convergenza ad una piena condivisione con i destinatari dello stesso.

Con riguardo ancora agli strumenti di programmazione e di bilancio, una novità della riforma è rappresentata dalla formalizzazione (art. 12) della Relazione sull'economia e la finanza pubblica (documento in precedenza presentato sostanzialmente in via di prassi). Al di

momento precedente, e soprattutto fuori dalle aule parlamentari, per approdare in non meglio precisati circuiti delle vacanze estive. Per una critica in tal senso, si rimanda ancora *infra*, 3.3.

là delle generali funzioni del documento,³⁴⁰ il quale, riferendosi all'esercizio precedente, rappresenta un importante momento di chiusura del ciclo della programmazione (e anche, allo stesso tempo, di apertura del ciclo riferito all'anno successivo), interessa qui sottolineare come l'art. 14, co. 5 preveda che siano indicate, in allegato (sulla base degli ultimi dati di consuntivo disponibili), le risorse destinate alle singole Regioni e alle provincie autonome, distinte tra spese correnti e spese in conto capitale. La disposizione rappresenta sicuramente un elemento di trasparenza a disposizione delle Camere e della collettività, suscettibile di diventare anche un momento di avvio del dibattito relativo all'esercizio successivo.

Un aspetto di fondamentale importanza ai fini di un'efficace riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, nonché della realizzazione stessa del federalismo fiscale, è generalmente individuato nella completezza, chiarezza e disponibilità dei dati finanziari e di bilancio riferibili a tutti i diversi livelli di governo. È a questo fine che la l. 196/2009 dispone, all'art. 13, la creazione di una banca dati, espressamente finalizzata non solo al controllo e al monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, ma anche «per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale»³⁴¹. Per quanto riguarda l'istituzione e la gestione della stessa, per la quale sono previsti oneri significativi³⁴², un ruolo preponderante sarà svolto dalla Ragioneria generale dello Stato, con il parziale rischio di condensare potere in una tecnostuttura non soggetta al controllo democratico, e non indipendente dal Governo³⁴³. All'obiezione relativa ad un rafforzamento centralistico sul versante informativo introdotto dalla l. 196/2009, tanto più critico quanto si consideri il contrasto con la prospettiva federale della riforma, si è data risposta nel senso che la previsione di forme di raccordo con altri soggetti che già svolgono analoghe rilevazioni renderà meno gravosi gli obblighi comunicativi³⁴⁴. Anche a tacere della effettiva opportunità che in un medesimo soggetto si concentrino potere informativo e potere di controllo (come accade per la Ragioneria generale dello Stato, *infra*), rimane comunque da chiarire quale sarà il

³⁴⁰ Fra cui si segnalano l'analisi dell'andamento dell'economia, nonché del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche, con indicazione degli eventuali scostamenti; le informazioni sui consuntivi e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa (fra cui pubblico impiego, protezione sociale e sanità), nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche.

³⁴¹ I dati, in particolare, che dovranno confluire in questa banca dati, sono «i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della presente legge» (art. 13, co. 1).

³⁴² È l'art. 13, co. 4 stesso a quantificarli in un totale di ventisei milioni di euro in tre anni; la cospicuità della cifra ha probabilmente condotto alla decisione di specificare che le risorse potranno essere distribuite non solo all'amministrazione direttamente responsabile della sua istituzione e gestione (la Ragioneria generale dello Stato), ma anche alle altre amministrazioni preposte alla realizzazione della stessa.

³⁴³ Con il rischio, in altre parole, di mantenere inalterata la forte asimmetria informativa tra Governo e Parlamento alla quale la l. 196/2009 stessa si propone di porre rimedio.

³⁴⁴ AA.VV. Servizio Studi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nota breve, *La legge di contabilità e finanza pubblica*, 2010, p. 2.

ruolo che in tal senso potranno esercitare le autonomie, e che sembra, sulla carta, risolversi nell'obbligo di consultazione con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica quanto a tempi, schemi e modalità dell'acquisizione dei dati (art. 13, co. 3). L'art. 13, co. 2 prevede, in ogni caso, che ai dati possa essere effettuato accesso diretto da parte sia della Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale, sia della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Altro aspetto critico, e che coinvolge ancora la Ragioneria generale dello Stato, attiene al sistema dei controlli. A tale proposito, l'art. 14, co. 1, lett. *d* prevede un'espressa esclusione per Regioni e province autonome (permettendo dunque di concludere che la norma si applichi, invece, a province e comuni) dalle verifiche di regolarità effettuate da parte dei servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato. Nei confronti di tutti gli enti territoriali, tuttavia, è demandato alla Ragioneria generale dello Stato l'effettuazione delle verifiche necessarie alla rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica³⁴⁵. I referti delle verifiche così condotte devono poi essere inviati alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, con l'espressa finalità di valutare l'eventuale necessità di attivare un "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenze" (art. 18 della l. 196/2009, *supra* nel paragrafo). Si dovrebbe realizzare, in questo modo, un circolo virtuoso di natura informativa che, a partire dalla segnalazione della difficoltà dell'ente territoriale, dovrebbe condurre all'individuazione concertata delle misure strutturali necessarie per il superamento della condizione di difficoltà. Ulteriore forma di monitoraggio sugli enti territoriali è rappresentata dalla disposizione, contenuta all'art. 14, co. 5, che prevede che alle relazioni trimestrali di cassa³⁴⁶ sia allegata un'analisi delle entrate che tenga conto delle imposte, tasse e tributi anche di competenza regionale e locale, permettendo in questo modo di fornire un quadro complessivo della situazione di cassa. Per quanto riguarda, infine, le modalità con cui gli enti territoriali dovranno trasmettere al Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) i dati relativi ad incassi e pagamenti, è specificamente previsto un obbligo di consultazione, da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze, con la Conferenza unificata. Nella necessità di sospendere parzialmente il giudizio su tale disposizione, prima che il sistema informativo in discorso sia consolidato, si segnala, tuttavia, la perplessità di quanti hanno letto nel sistema dei controlli in generale un esempio di mancata considerazione di aspetti quali «l'architettura autonomistica del Titolo V, nonché i processi in atto di

³⁴⁵ Verifiche che sembrano procedere in parallelo con quelle previste dalla l. 5 giugno 2003, n.131 (legge cd. La Loggia) in caso di commissariamento di Regioni ed enti locali.

³⁴⁶ Previste dall'art. 14, co. 3, devono essere presentate entro il 31 maggio, 30 settembre e 30 novembre (e fare riferimento ai primi tre, sei e nove mesi dell'anno) da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze alle Camere, ai sensi dell'art. 14, co. 4.

riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni e di talune tipologie di controlli (si pensi alla l. n.15/2009)»³⁴⁷.

A queste previsioni si aggiungono, peraltro, le disposizioni dell'art. 46, co. 3, che ha ad oggetto il flusso informativo fra i soggetti sottoposti al Patto di stabilità interno ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Sarà quest'ultimo, previo parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, a definire tempi e modalità di trasmissione dei flussi di cassa utili al coordinamento dei prelievi presso la Tesoreria; precisandosi, peraltro, correttamente, che tali previsioni verranno raccolte ai soli fini della gestione della cassa, non vincolando in alcun modo l'ente di riferimento.

Con riguardo, invece, alle importanti disposizioni contenute nel Titolo V, dedicato alla copertura finanziaria delle leggi (del quale non è possibile, in questa sede, dare conto)³⁴⁸, si segnala, ai fini di quanto qui interessa, la disposizione relativa ai fondi speciali (art. 18). Tali fondi, che costituiscono accantonamenti di bilancio finalizzati alla costituzione della copertura finanziaria delle leggi che si intendono adottare in corso di esercizio³⁴⁹, sono generalmente considerati degli strumenti di frammentazione della decisione di spesa, nella misura in cui divengono «involucri su cui dirottare (da cui attingere) risorse provenienti da (destinate alla copertura di) misure di spesa o di entrata, scollegate tra di loro e prive di raccordo con la decisione annuale di finanza pubblica»³⁵⁰. L'esistenza di questi fondi (oltre a costituire un problema nella misura in cui non renda trasparente in via anticipata le volontà politiche del Governo e del Parlamento, con un evidente *vulnus* anche al controllo democratico su questi esercitabile) sembra suscettibile di presentare delle criticità con riguardo alla partecipazione degli enti sub-statali al processo decisionale. Nell'articolo in commento, infatti, non si fa alcuna menzione di forme di coordinamento con le autonomie territoriali, circostanza che

³⁴⁷ Rivosecchi G., *Parlamento e autonomie territoriali all'ombra del Governo nella riforma della legge di contabilità* cit.. Il riferimento è alla l. 4 marzo 2009, n. 15 (cd. l. Brunetta) di “Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti”.

³⁴⁸ All'art. 17, rubricato “Copertura finanziaria delle leggi”, si dispone fra l'altro, in sintesi, la necessità di indicare per ciascun anno la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo; ovvero le relative previsioni di spesa, con definizione di una clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedono le previsioni. L'impatto finanziario di ciascuna nuova iniziativa deve essere indicato sui tre indicatori rappresentati da saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, dal saldo di cassa e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (fino ad oggi era prassi, oggi è necessitato dalla legge), come conseguenza sia dell'obbligo costituzionale di copertura delle leggi, sia in attuazione dei parametri europei. La *ratio* di tali disposizioni risiede, evidentemente, nel tentativo di soddisfare l'esigenza di avere dati che consentano di dire che cosa succede quando si prende una decisione settoriale, rispetto alle grandezze aggregate finali.

³⁴⁹ Sono strumenti che, per come strutturati, vengono ad assumere una vera e propria rilevanza di tipo costituzionale, fungendo, in concreto, da limite per l'attività legislativa. Per una descrizione del funzionamento dei meccanismi legati ai fondi speciali, Brancasi A., *L'ordinamento contabile*, cit., pp. 175 e ss.

³⁵⁰ Diffusamente in tal senso Goretta C., Rizzuto L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi* cit., p. 12.

induce a ritenere che le decisioni di spesa che trovano copertura per mezzo dei fondi speciali si sottraggano a forme di coordinamento con gli enti territoriali. Se è vero che, per espressa previsione legislativa, tali fondi devono essere usati, fra l'altro, per il conseguimento degli obiettivi di cui alla DFP (art. 18, co. 1), si ammette implicitamente che essi potrebbero anche essere usati per obiettivi *diversi* da quelli contenuti nella DFP, con un potenziale *vulnus* ai doveri di consultazione con gli organi esponenti degli enti territoriali.

Per quanto attiene, in conclusione, all'attuazione della riforma in discorso, la l. 196/2009 prevede l'obbligo, in capo al Ministro dell'Economia e delle Finanze, di trasmettere, in allegato alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica di cui all'art. 3, un rapporto sullo stato di attuazione della legge medesima, che dovrà essere integrato, proprio a conferma della inscindibilità dei due processi di riforma, dall'indicazione dello stato di attuazione delle deleghe di cui all'art. 2, co. 2, lett. *b* della l. 42/2009. La disposizione, che sembrerebbe costituire un forte strumento di controllo parlamentare sull'esecutivo, è ulteriormente precisata dall'art. 4, co. 1, che prevede che, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, il Governo debba fornire tutte le informazioni necessarie all'esercizio di un controllo sull'attuazione della legge medesima. Ancora una volta, la valutazione di disposizioni di siffatto tenore, al di là di facili ottimismo o pessimismi³⁵¹, non potrà che dipendere dall'effettiva volontà, da parte del Parlamento, di effettuare uno stretto scrutinio sull'operato del Governo, circostanza che, alla luce dei rapporti di forza fra i due organi, potrebbe non essere scontata, e comunque potrebbe non produrre, necessariamente, risultati incisivi. Analoga valutazione sembra doversi fare per quanto riguarda la disposizione, contenuta all'art. 6, relativa all'accesso alle banche dati da parte delle Camere, con finalità di controllo parlamentare sulla finanza pubblica³⁵².

4.2 I principali spunti problematici della legge 196/2009.

Quanto fin qui esposto presta il fianco a numerose considerazioni critiche, con particolare riguardo alle forme di interlocuzione fra autonomie locali, Parlamento e Governo, che si presentano tanto più complesse nell'ambito di un quadro normativo tecnico, e dal carattere necessariamente processuale.

L'aspetto che interessa considerare per primo – al di là di quanto già accennato con riferimento a singole disposizioni di legge – attiene alla verifica, attraverso l'esame del quadro normativo generale in materia di finanza pubblica e federalismo fiscale, del ruolo

³⁵¹ C'è chi ha sostenuto con sicurezza, ad esempio, che «gli obblighi di informazione sullo stato di attuazione della riforma sembrano ancora largamente strumentali alle esigenze delle amministrazioni centrali»; Rivosecchi G., *Parlamento e autonomie territoriali all'ombra del Governo nella riforma della legge di contabilità* cit.

³⁵² Sull'argomento, più in dettaglio *infra* 3.3.

effettivamente svolto dal Parlamento, con particolare riguardo al riscontro di una perdita di centralità di quest'organo. Un punto di partenza può essere legato alla considerazione secondo la quale non sarebbe di per sé l'intervento del Governo o di altri organi (segnatamente, gli organi esponenti degli enti territoriali) a spogliare il Parlamento delle proprie prerogative, quanto piuttosto il fatto che sia impedito al Parlamento un diritto al dibattito; in altre parole, che non sia assicurato un adeguato spazio di discussione e di emersione delle istanze in questo rappresentate³⁵³.

La funzione di controllo e «relazionale»³⁵⁴ del Parlamento emerge in questo contesto in numerosi momenti,³⁵⁵ basti menzionare il raccordo fra Patto di stabilità e crescita negoziato in sede europea e Patto di stabilità interno concordato con gli enti territoriali (rispetto ai quali il Parlamento mantiene una posizione centrale, anche nel momento in cui sono diversi i livelli di governo interessati), o la previsione, espressamente legata alla capacità di controllo parlamentare, della necessità che tutti i documenti presentati siano corredati da una relazione tecnica³⁵⁶ (art. 17, co. 3 della l. 196/2009)³⁵⁷. L'assolvimento delle funzioni in discorso, tuttavia, necessita, di strumenti adeguati. Sembra rispondere a tale esigenza, ad esempio, l'art. 4, co. 2 della l. 196/2009, che prevede la possibilità, per i Presidenti delle Camere, di adottare intese volte a promuovere, anche congiuntamente, le attività di controllo, «nonché la collaborazione tra le rispettive strutture di supporto tecnico»³⁵⁸; la collaborazione dovrebbe avere luogo con

³⁵³ È interessante ricordare, a questo proposito, come il contesto di riferimento rimanga quello del sistema della legge formale sancito dall'art. 81, co. 3 («Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese»), storicamente nato, nell'ambito dei sistemi parlamentari, quale strumento in grado di limitare l'intervento del Parlamento medesimo nelle forme della cd. dittatura della maggioranza.

³⁵⁴ L'espressione risale a Manzella, il quale scriveva, già molti anni or sono, ed in un contesto istituzionale che sostanzialmente non aveva ancora conosciuto affatto il ruolo delle Regioni: «la vera collocazione strategica del Parlamento nel sistema è data non tanto dalla sua capacità di essere stanza di compensazione e di agiudicazione degli interessi di volta in volta in giuoco; quanto dalla sua capacità di coordinare il pluralismo istituzionale e sociale di che è fatta la nostra Repubblica» (Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna il Mulino, 1977, p.437).

³⁵⁵ Come positivamente sostenuto, fra gli altri, in Cabras D. *I poteri di informazione e controllo del Parlamento in materia di contabilità e finanza pubblica alla luce della legge 31 dicembre 2009, n. 196* su http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documentiforum/temi_attualita/parlamento/0010_cabras.pdf, p. 1.: «I termini dello scambio istituzionale tra Parlamento e Governo [...] possono così riassumersi: per il Parlamento meno potere legislativo e più poteri di controllo e, di riflesso, per il Governo, maggiore semplicità e speditezza delle procedure legislative, più obblighi informativi e necessità di sottoporsi a controlli più pervasivi».

³⁵⁶ Relazione tecnica che deve comporsi della descrizione delle disposizioni, indicazione degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, definizione di dati e parametri di quantificazione e relative fonti, ipotesi e metodologie di calcolo, proiezione temporale dell'onere, più altri contenuti specifici che sono differenziati in ragione della natura della spesa.

³⁵⁷ D'altro canto, è necessario considerare come la presentazione di documenti rappresenti senz'altro uno strumento di trasparenza, la cui portata viene tuttavia definita dalla ricchezza e dall'accuratezza dei documenti stessi; venendo dunque a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà stessa dell'organo redigente, generalmente in posizione di preminenza politica sul primo. La considerazione è particolarmente evidente con riguardo alla potenziale ricchezza e trasparenza dei documenti di bilancio, che verrà necessariamente a dipendere dall'esercizio delle deleghe.

³⁵⁸ Anche se, è opportuno ricordare, la soluzione prospettata dalla legge rappresenta la versione «debole» del testo originariamente licenziato dal Senato, che prevedeva la creazione di una vera e propria commissione

riferimento a strumenti e momenti della programmazione e della decisione di bilancio nevralgici, potenzialmente suscettibili di innescare un'attività di controllo pregnante.

Una riflessione va senz'altro compiuta, poi, con riferimento ai rilevati effetti negativi sulla finanza pubblica di alcune degenerazioni del sistema parlamentare, dimostrate dall'amplificazione della spesa riscontrata nel caso di Parlamenti scarsamente dotati di «disciplina fiscale»³⁵⁹. Anche a voler prescindere dal fatto che non necessariamente limitare l'indisciplina si debba risolvere in una diminuzione della trasparenza delle procedure finanziarie e di bilancio, non si può ignorare come l'attuale sistema parlamentare italiano possa, all'opposto, recare degli indici di eccessiva conformazione all'operato dell'esecutivo. L'esistenza di studi relativi agli effetti benefici sulla spesa in casi di forte coinvolgimento del Parlamento non può che valorizzare ulteriormente l'attenzione nei confronti di questo aspetto³⁶⁰, anche laddove ciò rendesse necessaria, come da più parti prospettata, una coerente riforma dei Regolamenti parlamentari³⁶¹.

All'espletamento di un efficace ruolo di controllo corrisponde anche la necessità, affrontata dalla l. 196/2009, di prestare particolare attenzione ai dati quantitativi alla base dei documenti presentati e delle decisioni assunte; tanto più che la teoria economica non ha mancato di sottolineare proprio l'importanza della «disponibilità, affidabilità e trasparenza dei dati statistici», con riferimento sia ai flussi finanziari, sia agli «aspetti reali della spesa pubblica»³⁶².

Si è già avuto modo di commentare l'istituzione di una banca dati presso la Ragioneria generale dello Stato, secondo quanto disposto dall'art. 13 della l. 196/2009. Ciò che preme qui ulteriormente esaminare è in che modo, nel dichiarato intento di aumentare la trasparenza dei

bicamerale di garanzia, con il fine precipuo di garantire il miglioramento della cd. *oversight* parlamentare. Si segnala, inoltre, un emendamento dell'opposizione relativo all'introduzione di un Servizio bilancio del Parlamento. Per un efficace commento in proposito, Goretti C., Rizzuto L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi* cit., pp. 23-24.

³⁵⁹ In questo senso, gli studi che dimostrano che con un sistema elettorale proporzionale, e dunque con un Parlamento che effettivamente è capace di sfiduciare un Governo al mutare degli equilibri interni alla maggioranza provvisoria, le spese si espandono e con esse il debito pubblico. È stato dimostrato che nei sistemi bipolari la spesa pubblica è inferiore, minori il deficit e l'indebitamento; cfr. Persson T.; Tabellini G., *The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians*, in "European Economic Review", 1999, n.43, pp. 699-735.

³⁶⁰ Del resto, è anche in autorevoli sedi internazionali che si è rilevato, dati alla mano, come sia infondata, oggi, l'idea per la quale nei Paesi in cui c'è un maggiore coinvolgimento del Parlamento la disciplina fiscale sia più lassa; per contro, maggior rigore si riscontra laddove lo scrutinio parlamentare è davvero forte e in grado di incidere sulle decisioni del Governo, nonché – elemento non da poco – di far sì che queste siano completamente trasparenti e *accountable* per l'opinione pubblica; OECD, *Best practices for budget transparency*, 2002.

³⁶¹ Si è sostenuto che sarebbe necessario prevedere modificazioni volte, ad esempio, a prevedere la possibilità di una 'ghigliottina' da parte del Governo sui collegati, volta a definire un termine entro il quale il Parlamento debba decidere su questi. Pure se altamente tecnico, sembra corretto ritenere che tale aspetto sarà di fondamentale importanza per comprendere come si definiranno i rapporti fra Governo e Parlamento, rappresentando i Regolamenti lo strumento procedimentale in mano al Parlamento per poter uscire da quello che talora si avverte essere un *empasse*, fra autonomie territoriali e compagine governativa.

³⁶² Pisauo G., Visco V., *Note sulle procedure di bilancio* cit., p. 156.

dati, il Parlamento possieda gli strumenti adatti a verificare quanto contenuto nei documenti sottoposti al proprio esame. In generale, si può osservare come la previsione di una relazione tecnica (art. 17, co. 3 della l. 196/2009) e l'esistenza di una struttura di supporto tecnico (segnatamente, il Servizio bilancio) vadano senz'altro in questa direzione, seppure senza sciogliere definitivamente il nodo legato all'origine dei dati stessi³⁶³. In altri termini, se è vero che i problemi di quantificazione sembrano trovare diverse sedi nelle quali emergere (dai Servizi bilancio delle Camere agli organi tecnici esponenziali delle autonomie), questi appaiono nondimeno un elemento di monopolio dell'esecutivo, ed in particolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con riferimento alle tecnostrutture della Ragioneria generale dello Stato, della Direzione generale (attività di provvista monetaria e finanziaria), e dell'Agenzia delle Entrate (gestione delle entrate). Tale configurazione, espressione di una forte concentrazione di potere amministrativo, è suscettibile di mettere in tensione i rapporti con gli altri organi coinvolti nella procedura finanziaria e di bilancio; fino a ieri il Parlamento, oggi anche gli organi espressione degli enti territoriali.

Un ultimo generale profilo critico è rappresentato dalle trasformazioni che l'idea di programmazione finanziaria sembra affrontare nel nuovo contesto normativo, che ha condotto taluni a parlare di vera e propria «svalutazione del momento di programmazione: da un lato l'organo rappresentativo è chiamato a ratificare decisioni già prese mediante l'accordo nella Conferenza permanente, cioè in sostanza nell'ambito degli esecutivi, centrale e locali; dall'altro l'intera sequenza della programmazione sembra poggiare esclusivamente su procedure di tipo pattizio, su un'intensa attività negoziale di cui alla fine non resta che prendere atto come in una sede notarile»³⁶⁴. Dal punto di vista delle scienze economiche, giova a questo proposito ricordare come sia stato rilevato che un Parlamento formato da rappresentanti eletti su base geografica è incentivato ad approvare bilanci con eccedenze di spesa a beneficio dei luoghi geografici di provenienza (derivando, il livello eccessivo della spesa, da una scorretta percezione del costo complessivo dei programmi ivi previsti)³⁶⁵. È possibile allora tentare un parallelismo con un assetto federale dello Stato³⁶⁶, nella misura in cui, cioè, alla decisione finanziaria statale partecipino enti territoriali che possono essere

³⁶³ È interessante notare come la questione della disponibilità dei dati, del resto, fosse già stata da tempo messa in luce dalla dottrina come problema preordinato ad altri e di fondamentale importanza; Pisauro G., Visco V., *Note sulle procedure di bilancio* cit., pp. 156-157.

³⁶⁴ Goretti C., Rizzuto L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi* cit., pp. 33-34.

³⁶⁵ La tesi, più volte ripresa e ad oggi ampiamente condivisa, trova la propria formulazione originale in Weingast B.R., Shepsle K.A., Johnsen C., *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics*, in "Journal of Political Economy", 1981, vol. 89, n.4, pp. 642-664.

³⁶⁶ Posizione che sembra essere condivisa, fra gli altri, in Pisauro G., *Fiscal decentralization and the budget process: a simple model of common pool and bailouts*, Società italiana di economia pubblica, Working paper n. 294/2003, pp. 2 e ss.

direttamente beneficiari delle maggiori spese (i quali, allo stesso modo, potrebbero non avere, *singolarmente*, una corretta percezione dei costi globali). Questa tendenza dovrebbe essere tenuta in adeguata considerazione nella valutazione dei meccanismi istituzionali configurati, con particolare riferimento alla predisposizione di strumenti e procedure che, seppure idonei a raccogliere le istanze e le esigenze degli enti territoriali, non si risolvano in leve di amplificazione della spesa.

I problemi qui da ultimo prospettati, d'altra parte, attengono alla più generale questione discussa dalla teoria economica delle "risorse comuni" (cd. *common pool*)³⁶⁷. Al problema della degradazione delle risorse comuni (alle quali vengono assimilate le risorse finanziarie dello Stato) in assenza di regole o di soggetti preposti alla gestione, le scienze economiche hanno prospettato un duplice ordine di soluzioni. Le prime sono quelle legate alla cd. "delega dell'autorità", che prevede cioè l'individuazione di un soggetto forte preposto alla gestione e alla distribuzione delle stesse; le seconde sono costituite da limiti sulla spesa negoziati in via anticipata (anche indicati come cd. "regole fiscali"). Nell'ambito delle seconde particolare rilievo assumono le cd. procedure *top-down*³⁶⁸, definite come «un processo in cui la decisione sulla dimensione degli aggregati rilevanti del bilancio è assunta in una fase precedente rispetto alla definizione della allocazione delle grandezze finanziarie che compongono gli stessi aggregati», in modo tale per cui «elemento essenziale [...] è che, in ciascuna fase, la decisione assunta acquisisce carattere vincolante per quella successiva e rappresenta il vincolo di bilancio entro il quale dettagliare ulteriormente l'allocazione delle risorse»³⁶⁹.

Se è vero che storicamente, in Italia, il sistema si è generalmente fondato più sulle regole fiscali che sull'autorità (non godendo il Ministro dell'Economia e delle Finanze di quel *plus* di potere che gli è invece riconosciuto in altri ordinamenti)³⁷⁰, resta da chiedersi che cosa ne è, oggi, di questo assetto, alla luce della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, e del federalismo fiscale. A questo proposito, due considerazioni principali si impongono. In primo luogo, come già in parte discusso, lo spostamento dei termini per la presentazione del documento di programmazione in un momento successivo, e ravvicinato rispetto al disegno di legge di stabilità, potrebbe indicare un abbassamento del livello della programmazione. In altre

³⁶⁷ Per una ricostruzione del problema in discorso si vedano anche De Ioanna P., Goretta C., *La decisione di bilancio in Italia*, cit., pp. 210 e ss.; Pisauo G., Visco V., *Note sulle procedure di bilancio* cit., pp. 145 e ss.

³⁶⁸ Si tenga presente che proprio le procedure *top-down* sono indicate in sede internazionale, insieme alla trasparenza nel bilancio, alla presenza di ipotesi macroeconomiche prudenti, all'adozione di un orizzonte pluriennale per la programmazione della spesa, nonché all'enfasi sui risultati di questa, come elementi necessari per un controllo efficace della spesa pubblica; cfr. OECD, *Best practices for budget transparency*, 2002 e Commissione europea *Public finances in EMU*, 2007.

³⁶⁹ AA.VV. *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive* cit., p. 75.

³⁷⁰ Pisauo G., Visco V., *Note sulle procedure di bilancio* cit., p. 147.

parole la DFP potrebbe essere espressione di un meccanismo, per così dire, meno *top-down* del vecchio strumento corrispondente (DPEF). La DFP potrebbe dunque risentire negativamente – in termini di incentivi alla spesa e di capacità del Parlamento di operare con rigore in relazione alla definizione dei saldi programmati – delle spinte espansive stimulate dalle autonomie territoriali. In secondo luogo, dall’osservazione critica dei meccanismi legati all’intervento dei diversi livelli di governo, sembrerebbe potersi constatare che è il federalismo fiscale stesso a costituire in generale un processo di natura *bottom-up*³⁷¹. In altri termini, il federalismo fiscale comporterebbe per propria stessa natura la necessità di prestare attenzione alle esigenze che emergono in ambito territoriale, e di assumere le decisioni finanziarie e di bilancio in relazione a queste. Anche in tale prospettiva, tuttavia, e per evitare di giungere a conclusioni negative in ordine alla possibilità di configurare efficienti processi fiscali di tipo federale, occorrerà evitare il pericolo di un equivoco fra *la necessità* del coinvolgimento delle autonomie ed *il momento* del coinvolgimento medesimo. Una soluzione che permetta di continuare a dare un riconoscimento significativo ai diversi livelli di governo può essere rintracciata in una programmazione “forte”, che, a fronte di un momento di rigore nella determinazione delle risorse comuni da utilizzare, operi poi con elasticità in relazione all’effettivo utilizzo delle stesse³⁷².

In conclusione, una breve notazione a proposito dell’idea di democrazia che sembra essere sottesa al quadro normativo qui in discussione. Il necessario coinvolgimento di coinvolgere diversi organi (Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Governo, Conferenza Unificata e Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale, Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche), combinato con la complessa scansione temporale, genera un ampio sistema di doveri di consultazione. In questo contesto, pure fondamentale ai fini del coordinamento, sembrano talora smarrirsi i momenti di confronto diretto, in un parziale scollamento dei luoghi di svolgimento del processo decisionale rispetto ai luoghi istituzionali di formale assunzione di responsabilità.

³⁷¹ Il discorso in termini di procedure *top-down* è legato, in altre parole, al parallelismo che si può operare tra il concetto di *ownership* della spesa per quanto riguarda i singoli componenti dell’esecutivo, ed i meccanismi di *ownership* che possono innescarsi con riguardo agli enti territoriali in relazione alla spesa complessiva. L’esigenza sottesa è rappresentata dal riconoscimento, in virtù della nuova responsabilizzazione sulla spesa, di una maggiore autonomia gestionale (nel rispetto, ovviamente, del limite stabilito); è un meccanismo che sembra presentare evidenti punti di contatto con le autonomie territoriali, che però, a differenza della compagine governativa, trovano il riconoscimento della propria potestà decisionale (pur con alcune limitazioni) espressamente garantita in Costituzione.

³⁷² Ancora una volta, una valutazione sul sistema decisionale configurato dal combinato della l. 42/2009 e della l. 196/2009 non potrà che effettuarsi sulla base della prassi; costituendo, questo, un caso in cui, contrariamente a quanto generalmente accade, un ruolo forte del Governo (che dovrebbe essere in generale più propenso a politiche restrittive che espansive) potrebbe produrre un risultato di efficienza.

Per una pluralità di organi, strumenti e procedure occorre dunque sospendere il giudizio, poiché in concreto ambivalenti, e dunque suscettibili, a seconda del contenuto che sarà dato loro e dell'intensità del loro utilizzo, di assumere coloriture differenti, e precludere così a configurazioni decisionali molto diverse. Occorre, tuttavia, tenere a mente come, se è vero che il Parlamento rischia di perdere centralità laddove i processi decisionali risultano opachi, nondimeno la trasparenza non può essere, da sola, sufficiente a garantire configurazioni decisionali efficienti ed efficaci; e in questo senso il legittimo e necessario coinvolgimento delle autonomie nei processi finanziari e di bilancio non deve diventare il "cavallo di Troia" per un surrettizio sovvertimento dell'ordine costituzionale.

III. IL NUOVO ASSETTO ISTITUZIONALE DEL PROCEDIMENTO DI ATTUAZIONE DELLA DELEGA NELLE DINAMICHE DELLA FORMA DI GOVERNO

5. Introduzione al processo attuativo della delega: profili procedurali.

Ad una prima analisi, il quadro organizzativo e procedurale che il legislatore ha delineato per l'attuazione del federalismo fiscale appare particolarmente articolato e complesso. In particolare, la previsione di tre nuovi organi collegiali a composizione prevalentemente mista, di cui uno collocato in ambito parlamentare e due in seno al Governo³⁷³, insieme a procedure di attuazione che investono organismi e soggetti di natura differente, sembrano destinati, a detta di autorevole dottrina, «a protrarsi in un arco temporale ragguardevole»³⁷⁴. La legge n. 42 del 2009, infatti, nel disciplinare il complessivo procedimento di attuazione del federalismo fiscale, definisce in maniera tanto dettagliata quanto complessa ai fini di una sua futura implementazione, la procedura di adozione ed esame parlamentare dei decreti legislativi attuativi. Essa stabilisce, in particolare, il *termine* per l'adozione di almeno uno di tali decreti entro *dodici mesi* dalla data di entrata in vigore della legge in esame – dovendo recare uno di questi decreti i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e un altro la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali – e in *ventiquattro mesi* dall'entrata in vigore della legge il termine per l'adozione degli altri. In allegato al primo schema di decreto il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere una *relazione*

³⁷³ Per un approfondimento del tema, con particolare riferimento al rapporto tra Parlamento e Governo nell'ambito dei nuovi organi, si rinvia ai paragrafi successivi.

³⁷⁴ Lupo N., *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione paritetica e Conferenza permanente*, relazione al seminario di studi sul tema *La legge delega sul federalismo fiscale. Prime riflessioni*, organizzato dalla Scuola Sant'Anna di Pisa il 29 maggio 2009, in corso di pubblicazione.

contenente i dati utili a comprendere le implicazioni e le ricadute di carattere finanziario conseguenti all'attuazione della delega, nell'ambito della quale fornire un quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, nonché ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo. La stessa legge specifica, inoltre, che gli schemi di decreto debbano essere adottati previa *intesa*, a carattere non vincolante, raggiunta in sede di Conferenza Unificata, e vadano successivamente trasmessi alle Camere, corredati di una specifica *relazione tecnica*, utile ai fini del *parere* da parte della istituenda Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per quanto riguarda le conseguenze di carattere finanziario.

6. Gli organi della complessa organizzazione istituzionale del procedimento di attuazione della delega.

Come accennato, gli articoli 3, 4 e 5 della legge di delega in materia di federalismo fiscale istituiscono un sistema di nuovi organi, sufficientemente complesso da indurre alcune perplessità circa la sua potenziale effettività in una fase attuativa³⁷⁵, ai quali viene attribuito il compito di presiedere, sia a livello tecnico-operativo che consultivo-politico, al processo di attuazione della delega sul federalismo fiscale.

I citati organi, collocati in una posizione intermedia tra le istituzioni coinvolte in tale processo – Parlamento, Governo e differenti livelli di governo territoriali – sono tre, e specificamente: la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale³⁷⁶; la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale³⁷⁷; la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica³⁷⁸.

³⁷⁵ Per un approfondimento sul tema, in particolare con riferimento alle citate perplessità conseguenti all'organizzazione istituzionale contenuta nella legge di delega, si rinvia a: Lupo N., *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali*, cit., laddove si legge «[...] di fronte a tale quadro, l'interprete potrebbe essere tentato da una facile critica, nel senso di condannare aprioristicamente l'eccessiva complicazione, se non il bizantinismo degli istituti e dei procedimenti delineati dalla legge n. 42 del 2009. Non è del tutto escluso che, con il passare del tempo, i fatti diano ragione a tale critica, e che i meccanismi in questione finiscano per ostacolarsi e per bloccarsi a vicenda: l'attivazione dei molteplici "poteri di veto" che essa attribuisce trasformerebbe così l'intera legge in una gigantesca operazione di facciata, destinata a produrre effetti irrilevanti, se non nulli (almeno nella presente legislatura)».

³⁷⁶ Articolo 3, comma 1, della legge n. 42 del 2009: «È costituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati [...]. Il presidente della Commissione è nominato tra i componenti della stessa dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati d'intesa tra loro».

³⁷⁷ Articolo 4, comma 1, della legge n. 42 del 2009: «Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'art. 2, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo

6.1 La Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale

La Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, prevista dall'art. 3, è una commissione parlamentare bicamerale, composta da quindici deputati e quindici senatori, con il compito di verificare l'attuazione del federalismo fiscale, riferendo, ogni sei mesi, alle Camere. Essa ha il compito di formulare osservazioni e fornire elementi di valutazione utili al Governo per la predisposizione dei decreti legislativi attuativi della riforma, sui cui schemi è chiamata quindi ad esprimere il proprio parere. Tra i suoi principali compiti di coordinamento istituzionale, la legge stabilisce che sia tenuta ad assicurare il raccordo con le Regioni e gli Enti locali grazie ad un organismo tecnico non parlamentare istituito ad hoc, il Comitato esterno di rappresentanti delle autonomie territoriali, nell'ambito del quale sono inoltre tenuti a partecipare i rappresentanti delle autonomie territoriali. Infine, una volta terminata la fase transitoria della riforma e presumendo che abbia svolto le proprie funzioni, la Commissione è tenuta a sciogliersi *ex lege*.

(segue) Parlamento e Governo nell'ambito della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale: una maggiore centralità dell'organo legislativo?

Nel tentativo di indagare la capacità di controllo che il Parlamento è in grado di esercitare sulla fase attuativa della delega e, quindi, di analizzare la dialettica tra legislativo ed esecutivo nelle dinamiche del procedimento di attuazione della legge sul federalismo fiscale, lo studio delle natura e delle caratteristiche della Commissione in esame consente di comprendere, seppur con le accennate cautele, le scelte operate in questo senso dal legislatore.

In particolare si può notare che, oltre ai poteri abitualmente riconosciuti in capo al Parlamento nell'ambito del procedimento di delegazione – dalla definizione dei requisiti tassativi contenuti nella legge di delega alle diverse forme di controllo, più o meno incidenti, che esso è in grado di esercitare anche in un contesto di «grande espansione» dell'istituto nella

fiscale [...] formata da trenta componenti e composta da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'art 114, secondo comma, della Costituzione».

³⁷⁸ Articolo 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009: «I decreti legislativi di cui all'art. 2 prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica [...] di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione [...]».

prassi³⁷⁹ –, la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale sembra proporre alcuni tratti specifici diretti ad amplificarne i poteri ed anche, più in generale, a delineare in questo ambito un'accelerazione nel campo dell'integrazione della rappresentanza parlamentare. Infatti, quanto alla definizione di specifici poteri di controllo, si noti che essa può esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi³⁸⁰, ma anche svolgere un'attività istruttoria e di verifica che, almeno in parte, potrebbe costituire il corrispondente parlamentare dell'attività di verifica che è propria della Conferenza permanente. A questo proposito, si può infatti notare che è la stessa legge a prevedere che la Commissione presieda alla verifica sullo stato di attuazione della legge 42 e ne riferisca alle Camere ogni sei mesi, sino alla conclusione della fase transitoria fissata in cinque anni, il cui termine sarà individuato dai decreti legislativi. Ancora con riferimento ai poteri di verifica riconosciuti in capo alla Commissione, la legge stabilisce che essa possa ottenere tutte le informazioni utili all'esercizio di tale attività di controllo anche presso la Commissione tecnica paritetica o presso la Conferenza permanente. Circostanza, questa, da cui si può agevolmente desumere il ruolo che la Conferenza permanente potrà operare sin dalla fase transitoria, parallelamente all'attività della Commissione parlamentare, che, come stabilito, potrà a sua volta formulare osservazioni al Governo e fornire elementi di valutazioni utili per l'esercizio della delega.

Anche in questo caso si può desumere che, pur con la consueta cautela e stando al dato testuale della legge, i poteri della Commissione possano incidere soprattutto nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge e che, altresì, la misura dei medesimi poteri riesca a restituire centralità al ruolo del Parlamento in una fase successiva all'entrata in vigore della medesima legge. Tale obiettivo potrebbe essere conseguito da una parte mediante la funzione consultiva e di controllo esercitata sugli schemi dei decreti legislativi e, dall'altra, mediante un controllo sull'attuazione della riforma, esercitato utilizzando poteri istruttori e conoscitivi diretti nei confronti del Governo e quindi capaci di incidere sin dalla fase di predisposizione dei decreti. Ciò si presume possa consentire una valorizzazione dell'indirizzo generale per mezzo della trasmissione di osservazioni e di elementi di valutazione.

³⁷⁹ Sul punto, si rinvia a: Tarli Barbieri G., *La grande espansione della delega legislativa nel più recente periodo*, in Caretti P., Ruggieri A. (cur.), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 47 e ss.; e, per i più recenti sviluppi, Tarli Barbieri G. *La delega legislativa nei suoi più recenti sviluppi*, relazione al seminario di studi, organizzato dalla Corte costituzionale a Roma, il 24 ottobre 2008, sul tema *La delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in corso di pubblicazione, reperibile anche all'indirizzo http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/delega_seminario/G.%20TARLI%20BARBIERI_protetto.pdf.

³⁸⁰ Per un approfondimento del tema, con particolare riferimento alla capacità o meno di incisione, dei pareri resi in forme diverse dal Parlamento sugli schemi di decreto, si rinvia a: Raffaelli A., *I pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi*, in De Siervo U. (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002 e, per i più recenti sviluppi, Rossi E. (cur.), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Padova, Cedam, 2009.

Da tale assetto ne sembrerebbe discendere una maggiore estensione dei poteri parlamentari rispetto ai procedimenti di mero controllo successivo, quelli cioè tipici del procedimento di implementazione della delega nella prassi più recente, apparendo sinora quantomeno più pregnante il ruolo esercitabile dal Parlamento nei confronti di quello del Governo. Tuttavia, non potendo preconizzare ciò che solo la prassi potrà dimostrare, è prudente ribadire che, tentare di stabilire se il descritto assetto di poteri e controlli esplicitati nelle pieghe del procedimento di delegazione indagato, espressione di pesi e contrappesi, rispettivamente di matrice esecutiva e legislativa, possa effettivamente realizzarsi mediante una reale attività di codecisione tra Parlamento e Governo, appare in questa sede difficilmente valutabile e, certamente, stando alla prassi non solo più recente in materia di delegazione legislativa, sicuramente improbabile.

6.2 La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, istituita all'art. 4 della legge in esame e composta da rappresentanti tecnici dello Stato e delle Regioni, ha il principale compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione, da parte del Governo, degli schemi dei decreti legislativi di attuazione della delega in materia di federalismo fiscale. Essa è un organo tecnico avente funzioni prevalentemente consultive non solo del Governo, ma anche del Parlamento e di tutti gli enti territoriali coinvolti nel processo di attuazione del federalismo fiscale. È chiamata ad operare quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie, formate avvalendosi degli elementi informativi forniti dalle amministrazioni statali, regionali e locali, a promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali, ulteriori fabbisogni informativi; ed è chiamata altresì a svolgere attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

(segue) Parlamento e Governo nell'ambito della Commissione paritetica: una difficile definizione di un nuovo assetto di poteri e controlli.

Assumendo come parametro di riferimento la Commissione paritetica, per una definizione della legge di delega in relazione alle dinamiche della forma di governo, ogni classificazione tradizionale in merito al rapporto tra legislativo ed esecutivo nel procedimento di delegazione, rischia di essere riduttiva. Infatti, fuoriuscendo dallo schema tradizionale della

delega legislativa, che, com'è noto³⁸¹, affida al solo Governo la predisposizione dei decreti legislativi, salvo più o meno incidenti strumenti di compensazione riconosciuti in capo al Parlamento³⁸², in questo caso il legislatore ha voluto individuare espressamente un organo, che è senz'altro inquadrato nell'ambito governativo³⁸³, ma che, tuttavia, non può considerarsi alla stregua di un ufficio o di un organo governativo poiché – si noti – opera nell'ambito della Conferenza unificata.³⁸⁴ Appare singolare tale circostanza, che per molti versi ibrida sua natura, impedendo, ancora in questa sede, di assumere in maniera indiscutibile la scelta operata dal legislatore. A conferma di tale ambiguità, si può notare che nell'ambito di tale Commissione, alla quale – come specificheremo più avanti – saranno peraltro attribuite funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono compresenti plurimi livelli di governo, riconducibili quindi sia all'esecutivo che al legislativo.

A questo proposito, per esempio, si considerino i possibili effetti sull'ulteriore corso della delega e l'eventualità di un legame tra la rappresentanza tecnica nella Commissione e la fase del parere della Conferenza unificata prima e delle Camere poi sugli schemi di decreto legislativo. Come è stato sostenuto, «appare francamente un po' ardito sostenere l'ipotesi di un effetto in certa misura preclusivo delle attività dei vari rappresentanti tecnici rispetto alle successive decisioni degli organi di provenienza nel procedimento di delega; al tempo stesso risulta per lo meno problematico negare qualsiasi rilievo successivo alla partecipazione dei rappresentanti tecnici ai lavori della Commissione paritetica»³⁸⁵.

È fuori discussione, comunque, il fatto che la Commissione sia un organismo che invada ambiti differenti ed incidenti a loro volta sia sulla forma di governo che su quella di stato. E, rispettivamente, sia sotto il profilo della forma di Stato, nell'esplicitare il rapporto tra Stato ed autonomie territoriali, sia, come già accennato, sotto quello della forma di governo, nel definire e ridefinire in maniera piuttosto strabica il rapporto tra Parlamento e Governo. Restano fermi, comunque, i requisiti costituzionali in materia, e pertanto non può sostenersi che, dato il vincolo fissato all'art. 76 della Costituzione, la Commissione possa redigere

³⁸¹ Per una definizione diffusa dell'argomento si rinvia a: Staiano, S., *Politiche delle riforme e tensioni nel modello della delega legislativa* in Cocozza V. e Staiano S. (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001 e, sugli ultimi sviluppi dell'istituto nella prassi, Staiano S., *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del sole 24 Ore*, VIII, 2007.

³⁸² Per uno studio approfondito del tema si rinvia a: Maccabiani N., *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Milano, Giuffrè, 2005 e, per un'analisi dell'evoluzione della delega nella prassi parlamentare più recente, Dickmann R., Staiano S. (cur.), *Funzioni parlamentari non legislative e forme di governo*, Milano, Giuffrè, 2008.

³⁸³ Così recita l'art. 4, comma 1, legge n. 4 del 2009: «È istituita (la Commissione) presso il Ministero dell'economia e delle finanze».

³⁸⁴ Così recita l'art. 4, comma 4, legge n. 42 del 2009: «La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza».

³⁸⁵ Tucciarelli C., *La legge n. 42 del 2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, in "Rivista di diritto tributario", 2010, p.65.

direttamente gli schemi di decreto legislativo, considerazione questa alla quale deve inevitabilmente conseguire la conclusione che il Governo resta l'unico effettivo titolare delle decisioni definitive sui contenuti dei decreti delegati e quindi sulla loro adozione.

6.3 La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, incardinata nell'ambito della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città e autonomie locali, è composta da rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo. Essa ha il compito di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica esercitando compiti di proposta e di monitoraggio e verificando periodicamente il funzionamento del nuovo ordinamento finanziario degli enti territoriali, anche con riguardo alle funzioni svolte. In particolare, la Conferenza si pone quale organo di supporto della realizzazione del percorso di convergenza dei costi, dei fabbisogni *standard* dei cari livelli istituzionali e degli obiettivi di servizio. Essa propone, inoltre, i criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi – sia del fondo perequativo a favore delle regioni,³⁸⁶ sia dei fondi perequativi a favore degli Enti locali.

(segue) Parlamento e Governo nell'ambito della Conferenza permanente: la necessità di un rinvio alla fase attuativa.

Anche con riferimento a tale organismo il rinvio alla fase attuativa appare indispensabile per una definizione attendibile del tema. Tuttavia, alcune considerazioni possono essere svolte in merito alla natura della Conferenza, considerata innanzitutto l'espressa definizione che di essa dispone la legge collocandola nell'ambito della Conferenza unificata, ne consente la riconduzione all'ambito delle manifestazioni del dialogo intergovernativo, per realizzare il quale sono necessarie sedi specializzate e permanenti. Da ciò, può già agilmente desumersi il fatto che tale organismo abbia una connotazione politica maggiormente rilevante rispetto a quella della Commissione tecnica paritetica, che, non a caso, ne diviene la rispettiva segreteria tecnica.

Anche nell'ambito di questa Conferenza appare tanto difficile quanto interessante provare ad indagare il rapporto tra legislativo ed esecutivo, cercando di comprendere come si realizzeranno le funzioni di concorso che tendono a porre la Conferenza allo stesso livello dei soggetti titolari della relativa funzione, appunto Governo e Parlamento, che avranno il

³⁸⁶ art. 9.

compito di individuare gli obiettivi di finanza pubblica. Posti gli obiettivi, infatti, appare comunque difficile anticipare la maniera con la quale si realizzerà tale funzione di concorso, dovendosi stabilire se si tratterà di una vera e propria fase di predisposizione delle decisioni oppure in un'intesa o raccordo nella fase attuativa; la medesima difficoltà di previsione riguarda il rapporto che essa potrà avere con la Conferenza Unificata nella fase in cui quest'ultima sarà la sede propria per l'effettuazione di una valutazione congiunta. Secondo alcuni autori³⁸⁷, la Conferenza permanente potrà operare come una sezione specializzata della Conferenza Unificata, specificando però che sarà questa ad occuparsi delle questioni politiche, tra cui innanzitutto la conciliazione degli interessi.

VII. IL COORDINAMENTO DECISIONALE MULTILIVELLO

7. *Excursus*: federalismo fiscale e raccordi fra livelli di governo. Le decisioni sul sistema tributario e finanziario, prima e dopo la legge n. 42/2009.

Di seguito si tenta di offrire qualche riflessione relativa ai *processi* su cui si impiegherà il modello italiano di autonomia finanziaria degli enti territoriali una volta che saranno state attuate le deleghe contenute nella legge n. 42/2009. Non interessa tanto ripercorrere le soluzioni individuate per collegare *funzioni* e *fonti di finanziamento*, né esporre i contenuti dell'articolato sistema di premi e sanzioni in cui si sostanzia l'"amministrazione" del federalismo fiscale³⁸⁸. Ci si propone, invece, d'indagare le *sedes*, gli *attori* e le *procedure* chiamati, per l'avvenire, a consentire il funzionamento di tale sistema³⁸⁹.

Ai profili ora indicati la legge delega dedica alcune analitiche disposizioni, senza però esaurire tutti i profili del problema, su cui anzi permane spesso una qualche ambiguità. Si può dire che questa attenzione costituisca una logica conseguenza e una replica implicita a uno degli appunti che più sovente sono stati mossi al Titolo V della Parte II della Costituzione, come modificato nel 2001. La maggiore pecca di quest'ultima sarebbe costituita dall'insufficiente attenzione ai *luoghi* e alle *procedure di raccordo* tra livelli di governo: a quegli

³⁸⁷ Tra questi, Tucciarelli, C., *La legge n. 42 del 2009*, cit. p. 67.

³⁸⁸ Cfr., fin dal titolo, D'Auria G., *L'"amministrazione" del federalismo fiscale*, in "Il Foro italiano", 2010, V, p. 23 e ss.

³⁸⁹ Il dibattito sulla questione dei raccordi ha coinciso, in buona parte, con quello sul federalismo fiscale. Fra le numerose trattazioni dei problemi generali del modello italiano di federalismo fiscale che si sono soffermate su questo specifico punto si possono vedere, a titolo meramente esemplificativo, Bassanini F., Macciotta G. (cur.), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, il Mulino, 2003; Antonini L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", 2004, I, p. 400 e ss.; Nugnes F., *Le politiche di finanza pubblica nello Stato regionalizzato. Il caso spagnolo alla luce dell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 2005. Occorre infine citare, anche per la sua aderenza a tesi correnti nel dibattito dottrinale degli ultimi anni, la relazione finale dell'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, disponibile all'indirizzo http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Documenti/Alta-Commi/Alta-commi/ACOFF_Relazione.pdf (p. 63 e ss.).

istituti, cioè, che la letteratura politologica, soprattutto statunitense, ha definito *political safeguards of federalism*³⁹⁰. Il principale risultato di questa teoria è di mettere drasticamente in discussione se «mantenere l'equilibrio costituzionale tra potere federale e poteri federati sia affare degli organi giurisdizionali»³⁹¹; e risulta emblematico, da questo punto di visto, il rilievo delle pronunce della Corte costituzionale nel governo della finanza regionale e locale durante il lungo periodo di mancata attuazione dell'art. 119 Cost. Se gli organi e le procedure di raccordo e di cooperazione tra centro e periferie costituiscono un nodo ineludibile per un ordinamento federale o regionale, l'autonomia finanziaria costituisce infatti un terreno d'elezione per la verifica della funzionalità del modello di volta in volta adottato. Su questo terreno si tratta di conciliare l'autonomia di indirizzo di ciascun ente – con la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie ad assicurarne la realizzazione – con alcune fondamentali esigenze di unitarietà del sistema nel suo complesso. Se quanto ora detto è vero, non stupisce che all'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 si prevedesse che i pareri della Commissione bicamerale integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali fossero soggetti a un regime rafforzato nelle materie di cui agli artt. 117 co. 3 e 119 della Costituzione. Possiamo perciò anticipare che buona parte delle innovazioni introdotte dalla legge n. 42/2009 sono riconducibili «non solo alla peculiare complessità della materia trattata, ma anche alla perdurante incertezza, per lo meno al livello costituzionale, circa l'integrazione delle forme della rappresentanza e delle relazioni intergovernative»³⁹².

A conclusione di questa premessa occorre segnalare un *caveat*. L'analisi dei problemi ora segnalati, riconducibili alla “amministrazione” del federalismo fiscale, risente di un notevole grado d'indeterminatezza. La legge delega, di cui da molte parti sono state segnalate la vaghezza e la lacunosità, su questi punti risulta, se possibile, ancora più generica e inappagante. Fin da ora, certo, potremo abbozzare ipotesi sulle sedi e sulle procedure di raccordo e segnalare i problemi aperti; ma gran parte della concretizzazione dei principi e dei criteri posti dalla legge n. 42/2009 dipenderà dalle scelte e, ancor più, dagli equilibri politici che si realizzeranno durante l'attuazione delle deleghe in essa contenute.

Una volta delimitato il tema dell'indagine, occorre interrogarsi sui caratteri del contesto in cui è venuta a maturazione la legge n. 42/2009. Ci si limita a segnalare alcuni dati, che

³⁹⁰ Cfr. Carrozza P., *Verso i nuovi statuti regionali: alcune riflessioni sul significato politico ed istituzionale degli statuti*, in Groppi T., Rossi E., Tarchi R. (cur.), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana. Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 18. La teoria delle *political safeguards* si deve a Wechsler H., *The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government*, in Macmahon A.W. (cur.), *Federalism: Mature and Emergent*, New York, Doubleday, 1962, p. 97 e ss.

³⁹¹ Fried C., *Saying What the Law Is. The Constitution in the Supreme Court*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2004, p. 14.

³⁹² Tucciarelli C., *La legge n. 42 del 2009*, cit., p. 68.

consentano di rendere ragione dei comportamenti assunti dagli organi politici a fronte dei punti fermi marcati dalla Corte costituzionale. Com'è noto, (cfr. pag. 3), mentre è stata subito affermata l'immediata precettività delle disposizioni costituzionali concernenti l'autonomia finanziaria sul versante della spesa, la sentenza n. 16/2004³⁹³ ha operato un deciso "congelamento" di tale declinazione dell'autonomia degli enti territoriali dal lato dell'entrata. Si è affermato, in particolare, che gran parte dei contenuti dell'art. 119 Cost. erano bisognosi, per poter avere corso, di un intervento legislatore statale di determinazione dei *principi di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica*. All'inerzia del Parlamento si è sommata l'inattività dei Consigli regionali, che hanno così definitivamente vanificato le tesi che sostenevano la possibilità di dettare una disciplina legislativa di dettaglio sulla base dei principi fondamentali estraibili dalla legislazione statale allora vigente.

Si è detto che l'autonomia finanziaria – o, adoperando il termine invalso nel dibattito pubblico e poi nella legislazione positiva, il "federalismo fiscale"³⁹⁴ – costituisce un formidabile banco di prova per le relazioni fra livelli di governo in un ordinamento multilivello. È ora opportuno motivare più distesamente quell'affermazione. Si possono individuare ragioni *strutturali* e ragioni *contingenti*, legate alle peculiarità della revisione costituzionale del 2001. Rientra nel primo ordine di idee la constatazione che «per quanto si possa affrontare il problema della potestà impositiva usando il medesimo ordine di idee valido per qualsiasi altra potestà legislativa, bisogna tener conto che la materia tributaria, e la competenza a legiferare su di essa, presenta rispetto alle altre due peculiarità»³⁹⁵: sia il Parlamento, sia i Consigli regionali hanno potestà legislative in materia tributaria sui *tributi propri* dei rispettivi livelli di governo. Ne discende che i principi di coordinamento non sono assimilabili ai principi fondamentali dell'art. 117 co. 3 Cost., poiché sono chiamati a ripartire le aree di prelievo fra Stato, Regioni ed Enti locali. D'altro canto la scelta del legislatore di revisione costituzionale di assegnare alla competenza legislativa esclusiva dello Stato il «sistema tributario e contabile dello Stato» (art. 117 co. 2, lett. e, Cost.) opera in senso oggettivamente conservatore. Esso dev'essere infatti letto insieme con l'impostazione fortemente statalistica del sistema tributario italiano e col principio di divieto di doppia imposizione sul medesimo presupposto (art. 127 del t.u.i.r. del 1986 e art. 2 co. 2, lett. o della legge delega). Date queste condizioni di partenza, è agevole rendersi conto di quanto sia rilevante la definizione di procedure concertate per la definizione

³⁹³ Su cui v. Salazar C., *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e "flessibilizzazione"* (in margine a Corte cost., sentt. n. 16 e 49 del 2004), in "Le Regioni", 2004, p. 1026 e ss.

³⁹⁴ Cfr., a questo proposito, Carboni G.G., *Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 2009, p. 1417 e ss.

³⁹⁵ Così Brancasi A., *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in "Diritto pubblico", 2007, p. 861.

delle regole fondamentali del sistema tributario *nazionale*. A questa funzione del coordinamento se ne aggiungono altre: stabilire regole permanenti di funzionamento dell'intero sistema, un coordinamento meramente informativo o di indirizzo. Si può dunque dire che nessuno dei soggetti potenzialmente coinvolti nelle politiche legate all'assetto della finanza pubblica disponga dell'intero complesso delle competenze, ma dipenda dalla collaborazione degli altri soggetti e livello di governo: si tratta allora di una politica *a collaborazione necessaria*³⁹⁶.

Le regole sulla finanza regionale e locale hanno però trovato spazio ogni anno nella legge finanziaria, legge d'iniziativa governativa per eccellenza. D'altra parte una copiosa dottrina negli ultimi anni si è incaricata di segnalare quanto la discussione e l'approvazione della legge finanziaria siano state sottratte alla funzione d'indirizzo e controllo del Parlamento³⁹⁷. Ai mali dell'unilateralismo procedurale si è aggiunto per sovrappiù l'approccio "discriminatorio" del legislatore statale nei confronti della finanza regionale e locale rispetto alla finanza statale. Un problema di fondo è perciò la forza, in questo particolare ambito dell'ordinamento della "Repubblica delle autonomie", di una *pregiudiziale antiparlamentare*; l'esperienza degli ultimi anni, non sempre felicissima ma non priva di deviazioni e distorsioni, ha contribuito a radicare l'idea che il Parlamento – o, più propriamente, il circuito Governo-Parlamento – non possa essere la sede privilegiata del coordinamento della finanza pubblica. Si può poi aggiungere che tale sensazione è stata acuita da una delle circostanze in cui si è consumata l'inattuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, già evocato in precedenza. Il compito di stabilire i modi e le forme dell'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali è infatti affidato ai regolamenti parlamentari; sull'inerzia delle Camere ha probabilmente influito la diffidenza nei confronti di un'innovazione che si riteneva suscettibile di alterare i tradizionali caratteri della rappresentanza nazionale.

8. Il dibattito intorno ai modelli europei di raccordo istituzionale.

Accanto alla discussione sui principi di cui è auspicabile l'introduzione nella legge-cornice statale sul coordinamento finanziario e tributario, altrettanto vivace, come si è anticipato, è stato il dibattito sulle sedi e le procedure di tale coordinamento, al fine di limitare il contenzioso fra gli Enti e di facilitare l'allocazione ottimale delle risorse e lo sviluppo di *best practices*. Si è sostenuto, a questo proposito, che il principio di leale collaborazione troverebbe

³⁹⁶ Cfr. Brancasi A., Merloni F., *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa degli enti territoriali*, in "Le Regioni", 2009, p. 11.

³⁹⁷ Cfr., *ex multis*, Timiani M., *Prassi (e problemi) del processo di bilancio*, in "Federalismo fiscale", n. 2/2007, p. 81 e ss.

nella finanza pubblica un «terreno di elezione»³⁹⁸. D'altro canto sembra opportuno precisare che «non sembra aver molto senso (o diciamo pure che non ne ha alcuno) interrogarsi a riguardo delle possibili ristrutturazioni delle sedi istituzionali (specie al centro ma anche in periferia) e dei procedimenti di produzione giuridica, senza aver prima chiaro quali debbano essere le funzioni alle sedi stesse spettanti [...] In quest'ottica i profili strutturali degli organi in cui si realizza e si istituzionalizza il necessario incontro di Stato, Regioni ed Enti locali sono importanti quanto i profili funzionali, in virtù dei quali questo incontro può metter capo alla produzione di atti normativi in grado di realizzare un giusto punto di equilibrio tra unità e autonomia»³⁹⁹. La dottrina si è anche soffermata sull'inadeguatezza della Conferenza unificata, ritenuta strutturalmente inadatta ad affrontare questioni, come l'autonomia finanziaria, che rivestono una caratura non semplicemente amministrativa, ma politico-costituzionale⁴⁰⁰.

La stessa dottrina, pur riconoscendo l'importanza di un'efficace Camera delle Regioni, è particolarmente sensibile alle indicazioni derivanti dalla comparazione: nei principali ordinamenti federali, soprattutto europei, esistono istituzioni specificamente dedicate al coordinamento finanziario. Alla base di queste considerazioni si trova infatti la necessità di congegnare forme *specializzate* di cooperazione intergovernativa capaci di adattarsi alle logiche delle forme contemporanee di "federalismo dell'esecutivo". Anche predisponendo forme incisive d'intervento delle Regioni e degli Enti locali – o delle loro rappresentanze – nei procedimenti normativi, infatti, rimane intatta la necessità di realizzare un continuo coinvolgimento delle amministrazioni finanziarie – statale, regionali e locali – nelle procedure relative alla distribuzione delle risorse e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Tuttavia, anche in questo ambito, il grandissimo rilievo che la Costituzione assegna agli Enti locali rappresenta una non indifferente difficoltà pratica rispetto a tutti i tentativi d'imitazione dei modelli stranieri.

Fra gli esempi più sovente citati il primo è quello del Consiglio di politica fiscale e finanziaria spagnolo (*Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*, CFFF)⁴⁰¹ istituito dall'art. 3 della Legge organica sul finanziamento delle Comunità autonome del 22 settembre 1980 (LOFCA): il ruolo svolto dal CFFF nelle relazioni intergovernative fra lo Stato spagnolo e le Comunità autonome è generalmente ritenuto molto positivo perché tale organo

³⁹⁸ Bassanini F., Macciotta G. (cur.), *Il federalismo fiscale tra autonomia e convergenza europea*, cit., p. 49. Si veda, in particolare, la relazione finale dell'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, 29 settembre 2005, su http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Documenti/Alta-Commi/Alta-commi/ACOFF_Relazione.pdf, p. 63 e ss.

³⁹⁹ Ruggeri A., *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in Di Giovine A., Mastromarino A. (cur.), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 16.

⁴⁰⁰ Cfr., ad es., Antonini L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, cit.

⁴⁰¹ Su cui v., in particolare, Nugnes F., *Le politiche di finanza pubblica nello Stato regionalizzato*, cit.

ha rappresentato un'istanza di unità e di solidarietà fra gli enti territoriali, stemperando i rischi insiti nella prevalente bilateralità delle relazioni intersoggettive in un ordinamento di per sé aperto a sviluppi asimmetrici. Si può ravvisare qui un importante elemento di affinità col caso italiano, d'altronde ben presente all'attenzione del costituente iberico del 1978. Del CPFF fanno parte il Ministro dell'economia e del tesoro, il Ministro delle amministrazioni territoriali e i *Consejeros de Hacienda* delle sedici Comunità autonome. Il carattere intrinsecamente *solidario* dell'organo ha consentito che esso si qualificasse come un efficace contrappeso nei confronti della prassi, destinata a sempre maggiore fortuna, dei negoziati bilaterali fra lo Stato e singole Comunità autonome. Anche nell'ordinamento tedesco è presente un "doppio binario" in cui al *Bundesrat*, organo legislativo del tutto *sui generis* cui compete l'approvazione delle leggi tributarie e di quelle che incidono sulle percentuali di ripartizione del gettito dell'IVA e sui trasferimenti perequativi, si affianca, in virtù dell'art. 51 della Legge sui principi di bilancio (*Haushaltsgrundsatzgesetz*), un Consiglio di programmazione finanziaria (*Finanzplanungsrat*) in cui si confrontano, in particolare i Ministri delle finanze del *Bund* e dei *Länder*⁴⁰². Il *Finanzplanungsrat* si occupa di coordinare la politica finanziaria complessiva, di concordare il tetto di deficit per il *Bund* e per i *Länder* e di fornire al Governo federale le informazioni necessarie per assicurare la stabilità finanziaria; a seguito della negoziazione di un Patto di stabilità interno, nel 2002, esso può anche emanare richiami e raccomandazioni in caso di inosservanza delle sue indicazioni in vista del rispetto degli impegni verso l'Unione europea.. Del Consiglio, che si riunisce tre volte l'anno, fanno parte il Ministro federale delle finanze, che lo presiede, i Ministri delle finanze dei sedici *Länder* e quattro rappresentanti dei Comuni e delle Unioni di Comuni (*Gemeindeverbände*). Questi ultimi sono nominati dal *Bundesrat* su proposta delle massime associazioni rappresentative degli Enti locali tedeschi. Alle riunioni del *Finanzplanungsrat* partecipa normalmente anche un rappresentante della Banca centrale, la *Deutsche Bundesbank*. In seguito alla recente revisione di alcuni singoli aspetti del federalismo fiscale tedesco, ora al nuovo art. 143d del *Grundgesetz* si prevede un Consiglio per la stabilità (*Stabilitätsrat*) ad analoga composizione, incaricato di vigilare sul percorso di risanamento dei conti pubblici nei *Länder* più pesantemente indebitati.

(segue) Le soluzioni della legge delega.

Fin qui abbiamo esaminato i problemi, il contesto e i modelli rilevanti per definire l'assetto dei processi decisionali multilivello nella materia finanziaria. Si tratta ora di vedere

⁴⁰² Cfr. Losco V., *Il federalismo fiscale in Germania. Il disegno costituzionale e le applicazioni giurisprudenziali*, Milano, Egea, 2005, *passim*.

quali soluzioni siano state adottate nella legge n. 42/2009. Si deve segnalare, in primo luogo, che l'art. 2 co. 2, lett. *b* include tra i “principi e criteri direttivi generali” la “lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e [il] concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali”. A tale lealtà istituzionale – formula con cui si è scelto di declinare in questa sede il principio di *leale collaborazione* – deve innanzitutto essere improntata la fase dell'attuazione della delega (cfr. pag. 3).

Quando sarà andato a regime, il modello di federalismo fiscale delineato dalla legge delega ruoterà attorno a due organismi: la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e la Commissione tecnica paritetica. Quest'ultima è già stata istituita con d.p.c.m. 3 luglio 2009 ed è incaricata, per il momento, di acquisire ed elaborare gli elementi conoscitivi necessari per la predisposizione dei decreti delegati⁴⁰³. Dei caratteri della Commissione ci si è già occupati in altra parte di questo scritto; qui preme soprattutto rilevare l'insistenza del legislatore del 2009 sulla sua natura tecnica. In virtù dell'art. 4 co. 4 la Commissione è destinata a trasformarsi *ope legis*, una volta attuata la delega in *segreteria tecnica* della Conferenza permanente. Si aggiunge che essa «trasmette informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse, e ai Consigli regionali e delle province autonome, su richiesta di ciascuno di essi». In questa sede merita anche rilevare la notevole *complessità* di un organo intergovernativo cui partecipano anche rappresentanti – ancora una volta tecnici – del Parlamento e dei Consigli regionali.

In seno alla Commissione tecnica dei quindici membri rappresentativi degli enti territoriali sub-statali – di cui in tutte le sedi ci si premura di rimarcare il carattere *tecnico* – sette sono di designazione regionale, mentre otto sono designati dagli Enti locali (cinque dai Comuni e tre dalle Province). Non pare secondario, d'altra parte, che la Conferenza permanente debba essere istituita presso la Conferenza unificata, in cui sono presenti le rappresentanze sia delle Regioni, sia degli Enti locali. D'altra parte, se è vero che la legge delega di per sé non respinge un sistema “a scatole cinesi” – in cui coesistono una perequazione statale a favore delle Regioni (art. 9) e una perequazione regionale a favore degli Enti locali (art. 13) – nondimeno vi ha trovato molte conferme il modello, tipicamente italiano, del diretto concorso di Comuni, Province e (in futuro) Città metropolitane alle decisioni assunte al centro.

Non si può trascurare la forza acquisita dal Ministero dell'economia e delle finanze, presso il quale è costituita la Commissione tecnica paritetica (art. 4 co. 1), soprattutto se si

⁴⁰³ Cfr. Tucciarelli C., *La legge n. 42 del 2009*, cit., p. 64 e ss.

tiene conto che la Conferenza permanente opera nell'ambito della Conferenza unificata, costituita a sua volta presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con un significativo ruolo del Ministro senza portafoglio per gli affari regionali. È stato osservato a questo proposito che in questo equilibrio appare recessivo il ruolo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, «evidentemente considerato più come un organo dello Stato che della “Repubblica”»⁴⁰⁴

Per quanto riguarda la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, essa è qualificata all'art. 5 co. 1 come «organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica». Si tratta di una sede *specializzata* di dialogo intergovernativo. La legge delega prevede a questo proposito, in maniera relativamente generica, che la Conferenza si esprima per mezzo di *determinazioni* trasmesse alle Camere (art. 5 co. 2). Non sono menzionati, in questo caso, i Consigli regionali. Muovendo da questa omissione del legislatore delegante si possono formulare due ipotesi. La prima condurrebbe a relativizzare la mancata citazione degli organi legislativi regionali, poiché all'art. 4 si prevede un loro costante collegamento con la Commissione tecnica paritetica – *rectius*, segreteria tecnica della Conferenza permanente; tanto più che all'art. 5 co. 1, lett. *f* si prevedono flussi informativi tra la Conferenza, il Parlamento e i Consigli regionali. La seconda, invece, potrebbe essere sfruttata da un Parlamento capace di dialogare con le assemblee legislative sub-statali e di organizzare così un *controllo multilivello* nei confronti del fenomeno, più volte segnalato (o denunciato), del “federalismo degli esecutivi”. Se gli atti con cui la Conferenza si esprime formalmente sono trasmessi soltanto alle Camere, spetterà forse a queste ultime farsi carico di arricchire il procedimento con gli apporti degli altri legislatori e degli organi rappresentativi delle altre componenti del sistema delle autonomie, come i Consigli delle autonomie locali istituiti a livello regionale.

Le funzioni assegnate alla Conferenza permanente sono state classificate in vario modo. Si è affermato, ad esempio, che all'interno delle sue attribuzioni si possano distinguere: funzioni di verifica e controllo relativamente al funzionamento del nuovo “federalismo fiscale”; funzioni di promozione e di proposta di correttivi; funzioni di concorso⁴⁰⁵. Altri, invece, ha ritenuto di poter distinguere cinque fasci di funzioni⁴⁰⁶. Si tratta, in primo luogo, della fissazione, in concorso col Governo e il Parlamento, degli obiettivi di finanza pubblica di comparto e del controllo sulla loro effettiva osservanza, soprattutto in relazione all'attuazione del patto di convergenza (art. 5 co. 1, lett. *a*). Il secondo compito rilevante della Conferenza è la verifica di congruenza dei dati e delle informazioni finanziarie e tributarie in vista del corretto funzionamento del sistema (art. 5 co. 1, lett. *e*). Si devono poi citare la periodica

⁴⁰⁴ D'Auria G., *L'“amministrazione” del federalismo fiscale*, cit., p. 28.

⁴⁰⁵ Cfr. Tucciarelli C., *La legge n. 42 del 2009*, cit., p. 67.

⁴⁰⁶ Cfr. D'Auria G., *L'“amministrazione” del federalismo fiscale*, cit., p. 27 e s.

verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario degli enti territoriali sub-statali, delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo. In questo gruppo di funzioni ci pare rilevante soprattutto la verifica dell'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, con la facoltà di proporre modifiche o adeguamenti del sistema (art. 5 co. 1, lett. *d*). Il quarto ordine di fenomeni che devono essere considerati è la verifica dell'attuazione e dell'efficacia delle politiche e degli interventi posti in essere da Regioni ed Enti locali per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, oltre che dell'attuazione del patto di convergenza e dell'utilizzo dei fondi perequativi e dei fondi per gli interventi di cui all'art. 119 co. 5 Cost.; a questa operazione può seguire l'attivazione di premi e sanzioni (art. 5 co. 1, lett. *b* e *c*). Da ultimo si deve segnalare l'attività di conciliazione degli interessi fra i diversi livelli di governo circa l'applicazione delle norme sul federalismo fiscale, previo confronto e valutazione congiunta all'interno della Conferenza unificata (art. 5 co. 1, lett. *h*).

Come si vede, alla Conferenza permanente sono assegnate significative attribuzioni di natura squisitamente politica. La legge delega non prevede in maniera specifica garanzie o rafforzamenti procedurali per le attività della Conferenza: sarà dunque quest'ultima a dover conquistare autorevolezza e centralità *politica* in un sistema di cui finora si è spesso lamentato il permanente *habitus* centralistico⁴⁰⁷. Specificheremo fra poco perché riteniamo che l'influenza politica che la Conferenza permanente potrà esercitare debba probabilmente essere specificata e relativizzata a vantaggio del Parlamento.

Merita rilevare che la legge delega è singolarmente vaga sulla composizione della Conferenza permanente: si prevede che ne facciano parte i rappresentanti «dei diversi livelli istituzionali di governo», ma non si prende posizione sugli equilibri fra Regioni ed Enti locali in seno all'organo. Da questo punto di vista non pare peregrino affermare che la legge n. 42/2009 ha prudentemente scelto di non scegliere, poiché i numeri e le proporzioni saranno determinati dal legislatore delegato. Non possiamo, d'altra parte, ritenere irrilevante le osservazioni che abbiamo svolto poco fa a proposito della composizione della Commissione tecnica paritetica, che tanta parte avrà senz'altro nell'attuazione di questo aspetto delle deleghe contenute nella legge n. 42/2009.

La Conferenza ha anche compiti relativi all'irrogazione dei premi e delle sanzioni di cui all'art. 17, lett. *e*. Si potrebbe recuperare a questo proposito il dibattito sull'operatività

⁴⁰⁷ A proposito della partecipazione dell'attuale sistema delle Conferenze all'esercizio della funzione legislativa osserva Carminati A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in "Le Regioni", 2009, p. 258 e s.: «sembra, allo stadio attuale della giurisprudenza della Corte, che l'attività delle Conferenze possa influenzare solo politicamente e non anche giuridicamente l'esercizio della funzione legislativa ... in modo da lasciare intatta la discrezionalità del Parlamento, titolare della funzione legislativa e soggetto estraneo ai lavori delle Conferenze dove siedono soltanto i rappresentanti del Governo nazionale coi Presidenti di Regione».

dell'istituto dello scioglimento eteronomo del Consiglio regionale, previsto dall'art. 126 Cost.⁴⁰⁸: lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, su proposta del Governo e sentita la Commissione bicamerale per le questioni regionali, al termine di un procedimento disciplinato dalla legge n. 62/1953. In dottrina è pacifica la natura discrezionale del “controllo” operato dal Governo in virtù dell'art. 126. La legge delega prevede invece che i meccanismi sanzionatori siano attivati automaticamente, ma è probabile che non venga meno una componente negoziale e politica. Gli osservatori dovranno perciò considerare con attenzione gli spazi d'interlocuzione che la Conferenza permanente riuscirà a conquistare in questo campo nei confronti del Governo⁴⁰⁹.

(segue) I problemi aperti.

Un punto di notevole interesse e non privo di riverberi sul tema di questo capitolo è insito in una certa rigidità del sistema di finanziamento delle funzioni, che è probabilmente il riflesso del buon livello di certezza raggiunto nella legge delega in merito al finanziamento delle risorse. È stato osservato che i primi quattro commi dell'art. 119 Cost. – emblematicamente chiusi dalla clausola di autosufficienza finanziaria, ribadita all'art. 2 co. 1, lett. *e* della legge – danno luogo a un *corpus* di disposizioni organico e internamente coerente⁴¹⁰. Perdura però un'ambiguità significativa e forse pericolosa su ciò che si trova “al di là” del quarto comma dell'art. 119 Cost.: che cosa accade, cioè, nei casi in cui si realizza uno scollamento tra funzioni da finanziare e risorse disponibili, oppure quando si desidera realizzare trasferimenti di risorse finalizzati allo sviluppo economico? L'art. 119 co. 5 appare per un verso eccentrico rispetto al concetto di autonomia finanziaria definito dalla Costituzione e, per l'altro, insufficiente – poiché troppo restrittivo – rispetto ai problemi che esso non prende in considerazione. È dunque lecito chiedersi se dell'art. 119 co. 5 si affermeranno nei prossimi anni interpretazioni estensive allo scopo di fronteggiare situazioni, anche emergenziali, nei cui confronti la clausola di autosufficienza finanziaria risulta impotente. La legge delega non prevede procedimenti specifici per tali evenienze; la stessa previsione di

⁴⁰⁸ Sulla distinzione, di matrice dottrinale, tra scioglimento autonomo e scioglimento eteronomo, cfr. De Fiores C., in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (cur.), *Commentario alla Costituzione*, sub art. 126, Torino, Utet, 2006, p. 2493.

⁴⁰⁹ Cfr., per tutti, Sandulli A.M., *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1972, p. 580; Scudiero M., voce *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVIII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1992, p. 6.

⁴¹⁰ Brancasi A., Merloni F., *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa degli enti territoriali*, cit., p. 18 (corsivo nostro).

meccanismi premiali o sanzionatori pare insufficiente, poiché essa può costituire, se mai, un corollario, di questioni che hanno una caratura marcatamente politica.

Questa premessa è funzionale a interrogarsi sulle carenze del “modellino” delineato dalla legge n. 42/2009. Se da un lato è stata decisamente confermata e potenziata la logica del “federalismo degli esecutivi” – a scapito, presumibilmente, dei poteri del Parlamento – non mancano nel testo della legge alcuni “punti caldi” su cui è lecito ipotizzare un recupero di ruolo della rappresentanza nazionale. Si tratta, in molti casi, di aspetti del “federalismo fiscale” italiano suscettibili di avere notevoli ripercussioni sull’uguaglianza e sui diritti fondamentali dei cittadini, come, per l’appunto le situazioni di grave dissesto finanziario degli enti territoriali. Non pare perciò peregrino ipotizzare che in questi casi un Parlamento consapevole della propria posizione nel sistema istituzionale possa ritrovare, per lo meno in parte, la sua antica capacità «di conciliare la *rigidità del “quadro politico” di base* e dei suoi pregiudiziali discrimini tra maggioranze, opposizioni e compagini di Governo, con la duttilità inclusiva del “far politiche” nelle sue articolazioni di decentramento decisionale (le commissioni, *in primis*), così come con la sua intensa capacità di offrire canali, accessi e risorse negoziali ad interessi, conflitti e istituzioni della società»⁴¹¹.

Per quanto riguarda la vicenda particolare del “federalismo fiscale”, può essere utile fare nuovamente appello ad alcuni dati provenienti dalla comparazione. Dei sistemi tedesco e spagnolo sono stati assai studiati – e infine trasfusi in disposizioni di diritto positivo – i meccanismi rivolti a coinvolgere gli enti territoriali sub-statali nei processi decisionali relativi alla finanza pubblica. L’esperienza costituzionale tedesca, tuttavia, La nota sentenza del 1999 sulla perequazione, con cui la Corte costituzionale ha ridisegnato gli equilibri del federalismo tedesco in vista di una maggiore competizione fra i territori, ha però imposto l’emanazione di una “legge di criteri” (*Maßstäbengesetz*) come passaggio preliminare rispetto alla negoziazione tra Governo federale e Governo dei *Länder* sul livello di perequazione. L’aspetto più interessante di quella decisione risiede nel fatto che il *Maßstäbengesetz* – fonte di per sé estranea al *numerus clausus* di fonti di rango primario di quell’ordinamento – avrebbe dovuto essere elaborato dal solo *Bundestag*, senza alcun coinvolgimento del *Bundesrat*, così da configurare un procedimento decisionale in cui gli interessi territoriali non avrebbero occupato necessariamente una posizione privilegiata rispetto all’uguaglianza fra tutti i cittadini. Di quella soluzione giurisprudenziale si può certamente stigmatizzare l’astrattezza; essa costituisce però senz’altro

⁴¹¹ Caretti P., Morisi M., *Parlamento e politiche pubbliche*, in “Quaderni costituzionali”, 2001, p. 499.

un interessante riferimento per le istituzioni italiane, ormai chiamate a dare attuazione all'art. 119 Cost.⁴¹².

Questa annotazione comparatistica ci consente d'introdurre l'ultimo punto che vorremmo affrontare nella presente sezione. La legge, infatti, non fa venire meno né ridimensiona un'altra rilevante area di "federalismo degli esecutivi", per di più schiettamente bilaterale: quella delle Regioni speciali e delle Province autonome. Da questo punto di vista la legge delega e alcune recenti pronunce della Corte costituzionale, come la n. 74/2009, hanno offerto indicazioni nel senso del «superamento di quelle posizioni che ritenevano dovesse estendersi a questi enti la disciplina del nuovo art. 119 Cost.»⁴¹³. Si è ritenuto che in materia di autonomia finanziaria non potesse applicarsi la *clausola di maggior favore* di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001. Si è perciò consolidato, a livello della giurisprudenza costituzionale così come della legislazione, un assetto tendenzialmente improntato – e anche qui hanno pesato le suggestioni "spagnole" – a rapporti finanziari bilaterali fra lo Stato e ciascuna Regione speciale. Si tratta di un percorso che ha preso le mosse con la *Dichiarazione di Aosta* del dicembre 2006, sottoscritta dai Presidenti delle Giunte e delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome⁴¹⁴. Il coordinamento tra il nuovo sistema della finanza pubblica della Repubblica e gli ordinamenti finanziari delle autonomie speciali è stato così affidato alle norme di attuazione dei rispettivi statuti (art. 27 co. 1). L'art. 1 co. 2 della legge delega prevede poi che alle Regioni speciali e alle Province autonome si applichino, in conformità coi rispettivi statuti, soltanto gli artt. 15, 22 e 27 della legge stessa,

L'art. 27 co. 7 della legge delega ha previsto, allo scopo «di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della ... legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, [che sia] istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto

⁴¹² V., a questo proposito, Scaccia G., *Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder (BVerfG 11 novembre 1999)*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2000, p. 3586 e ss.

⁴¹³ Cfr. Carboni G.G., *La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul "federalismo fiscale"*, in "Le Regioni", 2009, p. 725.

⁴¹⁴ Il testo è reperibile all'indirizzo http://www.regione.vda.it/varie/pdf/Dichiarazione_di_aosta.pdf.

speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica». Come si vede, si tratta di un ulteriore ambito in cui il Parlamento potrebbe sfruttare le carenze – questa volta strutturali e non potenziali – della Conferenza permanente, contribuendo a impostare un governo realmente unitario della finanza pubblica.

Per concludere questo *excursus*, vorremmo dire che la legge delega di per sé non conferisce nuovi spazi di manovra al Parlamento. Essa, se mai, cerca di irrobustire e di istituzionalizzare procedure e organi caratteristici della cooperazione intergovernativa. La legge delega sconta però un prezzo per le proprie rigorose geometrie: regionalismo speciale e interventi straordinari sono infatti destinati a occupare una posizione problematica nel nuovo “federalismo fiscale”. La messa in opera dell'art. 119 Cost. richiederebbe, di per sé, quel potenziamento delle funzioni parlamentari di controllo di cui da tempo si discute; ragionando in termini meno generali, però, il Parlamento può senz'altro trovare alcuni spazi in cui inserirsi per assicurare la coerenza e la sostenibilità del percorso riformatore avviato nel 2009.

9. Il coordinamento istituzionale nell'attuazione del federalismo fiscale. Alcune note conclusive sul rapporto Parlamento/Governo tra (improbabili) spazi di partecipazione e (probabili) ambiti di esclusione.

Come si può desumere dalla disciplina esaminata, il procedimento di attuazione della delega prefigura una complessa rete di interrelazioni tra i menzionati organi. Provando ad esplicitarne il coordinamento possibile, si può notare che la Commissione parlamentare può avvalersi (oltre che del Comitato esterno di rappresentanti delle autonomie territoriali) della Commissione tecnica paritetica e della Conferenza permanente ai fini della verifica dello stato di attuazione della riforma; che la Commissione tecnica paritetica è a sua volta chiamata a svolgere le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente, per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto, nonché le funzioni di interlocutore per le Camere laddove queste facciano richiesta di informazioni e dati di carattere finanziario e tributario; ed infine, che la Conferenza permanente, oltre a quanto detto in ordine ai suoi rapporti diretti con le Camere, costituisce la sede di raccordo tra Stato ed enti territoriali in seno alla Conferenza unificata.

Nel tentativo di svolgere qualche considerazione conclusiva intorno alla capacità del descritto assetto istituzionale di coordinare gli organi e gli uffici che lo compongono, provando ad immaginare come potranno declinarsi nelle dinamiche della forma di governo, appare innanzitutto indispensabile richiamare la previsione contenuta nei commi 1, 2 e 3 dell'art. 2 della legge, i quali, nel conferire delega al Governo per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, prevedono che i decreti legislativi attuativi siano adottati su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero delle riforme per il federalismo, del Ministero per la semplificazione normativa, del Ministero per i rapporti con le regioni e del Ministero per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, nonché con gli altri ministeri eventualmente competenti nelle materie oggetto dei decreti, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 42. I decreti vanno adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata, l'intesa non è presupposto necessario e vincolante per il proseguimento dell'*iter*: il III comma dell'art. 2 stabilisce, infatti, che in mancanza d'intesa, trascorsi trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui gli schemi di decreto siano posti all'ordine del giorno, il Consiglio dei ministri può comunque deliberare, approvando contestualmente una relazione in cui si dia conto delle ragioni per le quali l'intesa non è stata raggiunta⁴¹⁵. Una volta deliberati, gli schemi di d. lgs. vengono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari e alla apposita Commissione bicamerale istituita dall'art. 3 della legge. Ciascuno schema deve essere corredato da una *relazione tecnica* che ne evidenzi gli effetti sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico. Le Commissioni parlamentari sono chiamate a esprimersi entro *60 giorni* dalla trasmissione dei testi; decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati; qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari deve ritrasmettere i testi alle Camere con osservazioni ed eventuali modificazioni e rendere comunicazioni dinanzi a ciascuna Camera. Decorsi *30 giorni* dalla nuova trasmissione il Governo può procedere alla deliberazione definitiva. In questo secondo passaggio parlamentare, non è più coinvolta, dunque, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale né le commissioni competenti in materia finanziaria ma, le assemblee di ciascuna Camera⁴¹⁶.

⁴¹⁵ Si ricorda che in caso di motivata urgenza, secondo il disposto del IV comma dell'art. 3, Il Governo può derogare a tale disposizione; in quest'ipotesi gli schemi sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri sarà tenuto ad esaminare le osservazioni ricevute ai fini di eventuali deliberazioni successive.

⁴¹⁶ Il doppio passaggio per le commissioni parlamentari era, invero, previsto nel testo approvato in prima lettura dal Senato; nel corso dell'esame alla Camera si è invece preferito una seconda lettura in Assemblea.

Ancora il comma 4, all'ultimo periodo⁴¹⁷, prevede che al termine dell'iter parlamentare relativo alla procedura di adozione dei decreti, il Governo, qualora intenda discostarsi dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, anche a seguito dei pareri parlamentari, debba trasmettere alle Camere ed alla stessa Conferenza unificata una relazione in cui siano indicate le motivazioni per il possibile esito difforme rispetto all'intesa precedentemente raggiunta.

Il comma 5, invece, dispone che il Governo assicuri, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1 una piena collaborazione con le regioni e con gli Enti locali.⁴¹⁸ Su questo punto si può notare come si prefiguri una forma di collaborazione fra Governo e enti territoriali sin dalla fase di stesura dei testi, denominata fase di predisposizione, la quale si aggiunge alla modalità collaborativa, senza dubbio già conosciuta nell'esperienza, rappresentata dalla sottoposizione degli schemi di decreto alla Conferenza unificata.⁴¹⁹ Sempre nell'ottica di analizzare gli spazi di maggiore coordinamento degli organi preposti all'attuazione della delega, vale la pena richiamare il comma 6, laddove stabilisce che il Governo debba trasmettere alle Camere, in allegato al primo schema di provvedimento, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, l'ipotesi di finanziamento degli enti territoriali, l'ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, le province autonome e gli Enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Tale previsione, se ne desume, intende rispondere all'esigenza, già emersa nel corso dell'esame parlamentare, di poter disporre in tempi intermedi dei dati sull'impatto economico del federalismo fiscale così come delineato dal testo in esame.⁴²⁰ Infine, il comma 7 dispone che, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo possa adottare decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto della disciplina procedurale indicata nella legge e già diffusamente richiamata.

Se ne conclude che, ad un'analisi della legge in relazione alla partecipazione o meno del Parlamento al complessivo processo di attuazione della delega, non appare affatto agevole tentare

⁴¹⁷ Introdotta dal Senato nel corso della prima lettura.

⁴¹⁸ Nel corso dell'esame parlamentare è stato espunto l'inciso che intendeva stabilire, mediante tale collaborazione, una definizione condivisa dei livelli essenziali di assistenza, dei livelli essenziali delle prestazioni e della determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*. Sul medesimo aspetto si osservi anche l'art. 20, comma 2 della legge in esame.

⁴¹⁹ Su questo aspetto si fa rinvio al disposto del comma 3.

⁴²⁰ Su questo punto, si precisa che in data 21 gennaio 2009, il ministro dell'economia e delle finanze Giulio Tremonti ha precisato la difficoltà di fornire *ex ante* dati relativi al calcolo della copertura della legge delega, rinviando quest'ultima, per l'effetto economico, agli effetti propri dei decreti attuativi. Il ministro ha altresì rinviato alla necessità di disporre di dati tecnici omogenei, vale a dire condivisi da tutti i soggetti coinvolti, Governo, Regioni, Province e Comuni, chiamati a tal fine a partecipare ad una neo costituita *data room*, una sede istituzionale di elaborazione, con rappresentanti tecnici del Governo, della Ragioneria dello Stato, dell'Agenzia delle Entrate, dell'ISTAT, dell'ISAI e della Banca d'Italia.

di fornire una risposta compiuta. E tale difficoltà non si motiva soltanto con la circostanza, facilmente intuibile, della necessità di operare un rinvio alla fase attuativa del suddetto processo di attuazione.

Di qui, ancora ed in conclusione, la prudenza con la quale si è tentato di preconizzare gli scenari futuri, che inevitabilmente restano, oltre ogni possibile argomentazione svolta in questa sede, condizionati sospensivamente alla fase attuativa della delega stessa⁴²¹. Sarà certamente utile, comunque, monitorarne l'implementazione sin dalla fase iniziale, a partire dalla quale ci si potrà rendere conto se e in che misura il Parlamento sarà destinato ad incidere in maniera più o meno consistente nell'attività di legislazione o di controllo nei confronti dell'operato del Governo, oppure resti, come induce a credere la prassi più recente, soprattutto in tema di delega legislativa, arginato a definire più o meno restringenti presupposti contenuti nella legge di delega, rinviando ai cd. *limiti ulteriori* una (improbabile) attività di recupero della propria centralità, forse non completamente perduta, ma, certamente, ampiamente delegata.

10. Cosa sta accadendo nella predisposizione dei decreti: l'iter del d.lgs. in materia di federalismo demaniale e le recenti audizioni svolte dalla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale.

La predisposizione dei decreti legislativi, come più volte segnalato, è necessaria per capire sia in che direzione andrà l'attuazione del federalismo sia quale sarà il ruolo dei vari livelli di governo nella materiale stesura dei decreti. Pare a tal fine indispensabile dar conto di ciò che sta accadendo in queste prime esperienze; in particolare si analizzerà l'iter del d.lgs. sul demanio e la recentissima attività della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il primo schema di d. lgs. presentato dal Governo ha ad oggetto il federalismo demaniale e reca "Attribuzione a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio" (art. 19, legge 42/09).

Lo schema di d.lgs. in oggetto è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2009 e trasmesso alla Conferenza Unificata, per l'intesa, il 28 dicembre.

Il testo non ha ricevuto l'Intesa in Conferenza Unificata in quanto la seduta della Conferenza, nella quale il provvedimento era iscritto (27 gennaio), non si è

⁴²¹ Sulla necessità di un rinvio alla fase attuativa, non a caso titola nella maniera seguente «Aspettiamo Godot?», la conclusione del saggio di Morrone, A., *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2008.

tenuta e l'argomento non ha più potuto essere affrontato in tempo utile (30 giorni dopo il primo inserimento all'odg).

In ogni caso, sia Regioni che Enti locali hanno avuto modo di esprimersi sul provvedimento. In particolare: ANCI ed UPI hanno espresso parere favorevole sul provvedimento in sede di Conferenza Stato-Città (alla quale il Ministro Calderoli ha ritenuto, in deroga alla normale prassi, di inviare il testo), chiedendo una valutazione più approfondita circa il trasferimento dei beni culturali e la riduzione delle risorse spettanti alle Autonomie in conseguenza del trasferimento dei beni.

Per le Regioni è tutt'ora in corso un confronto "informale" con il Governo nel corso del quale le prime hanno chiesto, tra l'altro, maggiori dati circa la quantità ed entità dei beni del demanio che verranno resi disponibili.

Il testo, mancante dell'Intesa, è stato comunque trasmesso alle Camere con messaggio motivato (necessario nei casi in cui la Conferenza manca di esprimersi su un provvedimento) ed è ora all'esame della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che dovrà approvare un parere.

A tal fine, la neo istituita commissione sta svolgendo un ciclo di audizioni che, ad ora, hanno coinvolto il Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, il Presidente COPAFF, Luca Antonini e il Ministro per i rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto. Il testo dovrà ricevere il parere della Commissione entro il 17 maggio.

Con l'esame del d.lgs. in materia di federalismo demaniale da parte della Commissione parlamentare per il federalismo fiscale si avvia il processo di attuazione della legge 42/09.

E' per capire quali saranno i tempi e i modi di attuazione della stessa e per trovare le migliori modalità di coordinamento con il Governo che la Commissione parlamentare per il federalismo fiscale - istituita dalla legge 42 del 2009 con il compito esprimere i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di attuazione della delega e verificarne lo stato di attuazione - ha audito il Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, il Presidente della Commissione paritetica per il federalismo fiscale Luca Antonini, il Presidente della Corte dei Conti, Tullio Lazzaro ed il Ministro per i Rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto.

In tale sede il Ministro Calderoli ha affrontato in generale il tema del federalismo fiscale e del federalismo istituzionale, affermando la necessità che l'attuazione delle due riforme proceda di pari passo. Tra gli interventi che secondo il Ministro dovranno essere portati avanti:

- l'approvazione del Codice delle Autonomie (il testo è attualmente all'esame in I lettura della Commissione Affari costituzionali della Camera. Inizialmente prevista la soppressione

dell'ente provincia, la disposizione è stata stralciata in quanto il Governo ha ritenuto opportuno concentrare la propria attenzione sull'eliminazione e la riorganizzazione di enti intermedi);

- la riforma della II parte della Costituzione per il superamento del bicameralismo perfetto e la revisione del 3° comma dell'art. 117, in relazione alle materie a competenza concorrente, al fine di recepire il lavoro svolto negli ultimi anni dalla Corte Costituzionale (sul punto gli Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni parlamentari Affari Costituzionali di Camera e Senato stanno ragionando sulla possibilità di una prossima Indagine conoscitiva);
- la riforma dei regolamenti parlamentari per garantire la governabilità;
- l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione, relativo al federalismo differenziato.

Solo la realizzazione congiunta di tali interventi consentirà di evitare che l'attuazione del federalismo fiscale porti una proliferazione dei centri di costo.

Per quanto riguarda l'attuazione della legge 42/09 attraverso l'approvazione di decreti delegati, il Ministro ha annunciato che, successivamente all'approvazione del primo D.lgs. in tema di federalismo demaniale verranno predisposti ed esaminati altri tre decreti attuativi in materia di:

- autonomia impositiva dei comuni: il decreto, che dovrebbe essere strumento utile per affrontare anche le questioni legate al patto di stabilità, dovrà portare ad una semplificazione delle entrate (tributarie e non) degli Enti locali, al fine di giungere alla definizione di un'unica "service tax" legata a tutti quelli che sono i servizi che un ente locale gestisce e offre al cittadino;
- costi standard;
- fiscalità del comparto regionale.

Costante il richiamo alla concertazione con gli altri livelli di governo in sede di Conferenza Unificata che però, avverte il Ministro, non dovrà rappresentare un momento di blocco del processo attuativo.

Per quanto riguarda il primo decreto legislativo di attuazione della legge 42/09, relativo al federalismo demaniale, il Ministro ha poi chiarito alcuni punti chiave della disciplina, sottolineando, in particolare, che i beni che verranno alienati dovranno concorrere alla riduzione del debito pubblico, ma che il principio generale alla base del federalismo demaniale dovrà essere quello della valorizzazione del bene stesso, per finalità tipiche dell'ente cui il bene è affidato

Il Ministro ha infine sottolineato come l'iter di attuazione della legge 42/09 sia stato rallentato dall'estrema disomogeneità dei dati che caratterizza i bilanci di Stato, Regioni ed Enti locali.

Sul punto è intervenuto Luca Antonini, Presidente del COPAFF, la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale che funge da sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie con compiti di fornire elementi istruttori utili per la concreta attuazione del federalismo fiscale.

La Commissione, i cui lavori sono stati avviati a settembre 2009, nella primissima fase di attività ha predisposto uno schema di codifica dei bilanci regionali che dopo aver ricevuto l'intesa in sede di Conferenza Unificata è stato interamente assorbito ed approvato con il cd Decreto Ronchi. Grazie a tale schema è ora possibile procedere ad un confronto e quindi ad una analisi accurata dei dati regionali di entrata e di spesa.

I lavori del COPAFF consisteranno, principalmente, nella raccolta dei dati utili ad una corretta attuazione del federalismo fiscale. Tra le fonti informative: il Bilancio dello Stato, i Bilanci regionali e i rendiconti consuntivi degli Enti locali.

Il Comitato, nel frattempo, ha provveduto ad organizzarsi in 6 differenti gruppi di lavoro che si occuperanno, rispettivamente, di: bilanci regionali e degli Enti locali; entrate regionali e degli Enti locali; fabbisogni, costi standard, LEA e LEP; spese per materie non rientranti tra i LEA e i LEP; trasferimenti e perequazione infrastrutturale; e coordinamento della finanza pubblica tra i vari livelli di governo.

Per quanto riguarda il tema della concertazione con le Regioni in relazione all'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale è poi intervenuto il Ministro per i rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto.

Il Decreto non ha infatti ricevuto la prevista intesa in sede di Conferenza Unificata a causa dei ripetuti contrasti tra le Regioni ed il Governo. Sul punto il Ministro ha lamentato l'eccessiva facilità con la quale le Conferenze interistituzionali, negli ultimi mesi, hanno a più riprese interrotto i propri rapporti con il Governo, soprattutto in considerazione dell'importanza dei provvedimenti all'esame delle stesse.

Dopo aver effettuato il richiamo alla responsabilità delle Conferenze, il Ministro ha aggiunto che i tempi stretti della delega imporranno ritmi di lavoro spediti per la predisposizione, l'esame e l'approvazione dei decreti attuativi, che avranno 12 mesi di tempo per ottenere l'approvazione definitiva.

A dimostrare la volontà di procedere celermente, l'avvio dell'esame del D.lgs. sull'assegnazione a Regioni ed Enti locali del patrimonio statale, nonostante la mancata intesa in Conferenza Unificata.

Il Decreto dovrà ricevere il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale entro fine maggio. Per tale motivo le Regioni, sebbene abbiano mancato di

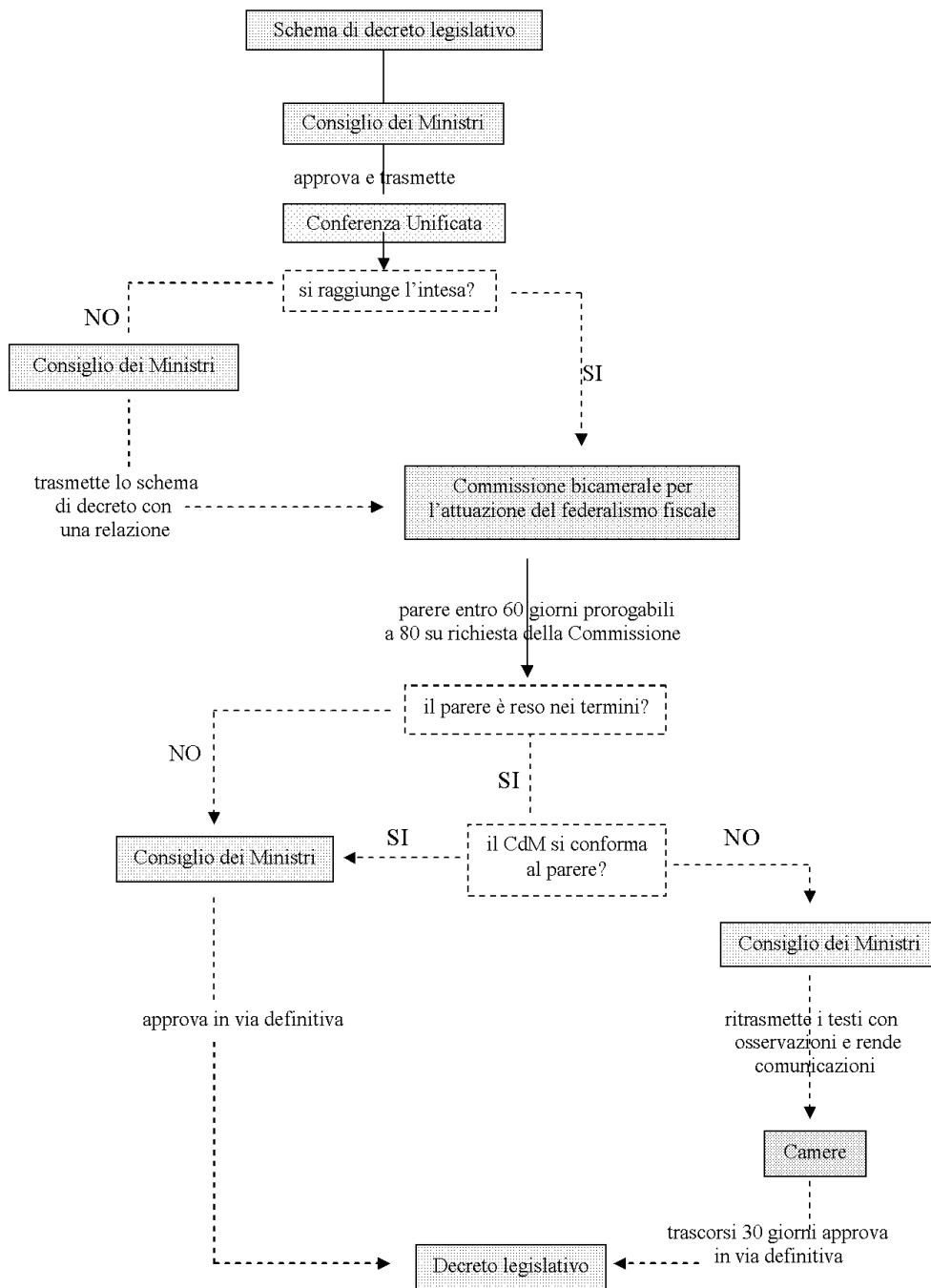
esprimersi formalmente in Conferenza, stanno avanzando assieme agli Enti locali una serie di richieste di modifica da apportare al testo. In particolare, Regioni ed Autonomie chiedono che il trasferimento dei beni demaniali agli enti territoriali si accompagni ad una revisione del patto di stabilità interno, esentando dal computo le spese necessarie per il mantenimento e la valorizzazione dei beni ricevuti. Le Regioni criticano, inoltre, il fatto che l'elenco dei beni demaniali e la relativa valutazione non sia presente nel testo del decreto, che ne prevede invece l'individuazione in un successivo decreto attuativo.

Sul punto era precedentemente intervenuto il Ministro Calderoli che aveva addebitato la mancata individuazione di tale elenco all'assenza di dati certi in relazione al valore dei beni demaniali e alla loro consistenza. L'ingente lavoro di definizione di tali parametri verrà effettuato dall'agenzia del demanio e sarà disponibile per la predisposizione dei decreti attuativi. Sulla questione della stima dei beni trasferibili è intervenuta, infine, la Corte dei Conti. Nel corso dell'Audizione il Presidente, Tullio Lazzaro, ha presentato un elenco di beni disponibili di proprietà dello Stato suddivisi per regione, con una prima stima del loro valore. In base allo studio, la distribuzione dei beni risulta abbastanza omogenea tra Nord (che ne conta 7.719) e sud Italia (6.703), ma il loro valore indica, invece, un gap notevole tra settentrione e mezzogiorno. Si parla, infatti, di 1,3 miliardi al nord contro 756 milioni al sud. In questo senso il Presidente della Corte dei Conti ha rilevato come una distribuzione molto frazionata dei beni, in cui prevalga il solo criterio territoriale, potrebbe rendere improduttiva l'assegnazione dei beni demaniali a regioni ed Enti locali.

L'essere così distanti da un'effettiva attuazione della l. 42/09 rende impossibile qualunque considerazione circa i concreti scenari futuri. La descrizione dello stato dell'arte permette, però, di avanzare alcune perplessità sull'efficacia del meccanismo introdotto dalla delega, all'art. 2, per l'adozione dei decreti delegati. Se poteva apparire un ossimoro, basandosi sulla sola ragionevolezza, l'individuazione dei beni demaniali da trasferire in assenza dell'intesa con le Regioni l'iter che il primo decreto sta seguendo dimostra che nulla è cambiato. Il Governo, stando alle dichiarazioni dei Ministri e all'atteggiamento mostrato, predilige la celerità a scapito dell'accordo. Le Conferenze continuano, come nelle esperienze passate, a mostrare scarsa consapevolezza del loro ruolo non garantendo tempi certi né aperture al dialogo e scegliendo, piuttosto, di intervenire con modalità meno istituzionali quali gli incontri "informali" con l'Esecutivo. Se l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione poteva, in ipotesi, considerarsi il primo reale banco di prova per un coordinamento, tra i vari livelli istituzionali, che fosse degno di questo nome queste prime esperienze non possono certamente considerarsi soddisfacenti. Non è un caso che il Ministro Calderoli abbia definito indispensabili, per

l'attuazione del federalismo fiscale, sia la riforma della seconda parte della Costituzione, ed in particolare il superamento del bicameralismo perfetto, sia una riforma regolamentare che "garantisca la governabilità". Naturalmente non è questa la sede per approfondire il tema della riforme di sistema, ma si può affermare, senza paura di essere smentiti, che l'adozione di decreti delegati in un ambito che vede il necessario coinvolgimento dei vari livelli di governo certo non giustifica l'esigenza di un ulteriore potenziamento dei poteri dell'Esecutivo. Le esternazioni del Ministro, pertanto, non possono che considerarsi una spia dell'intenzione governativa di superare il dissenso, regionale e parlamentare, non ricorrendo a modelli di coordinamento bensì di imposizione.

Allegato n.1. I meccanismi di coordinamento fra Governo, Parlamento ed autonomie territoriali nel sistema delle l. 42/2009.



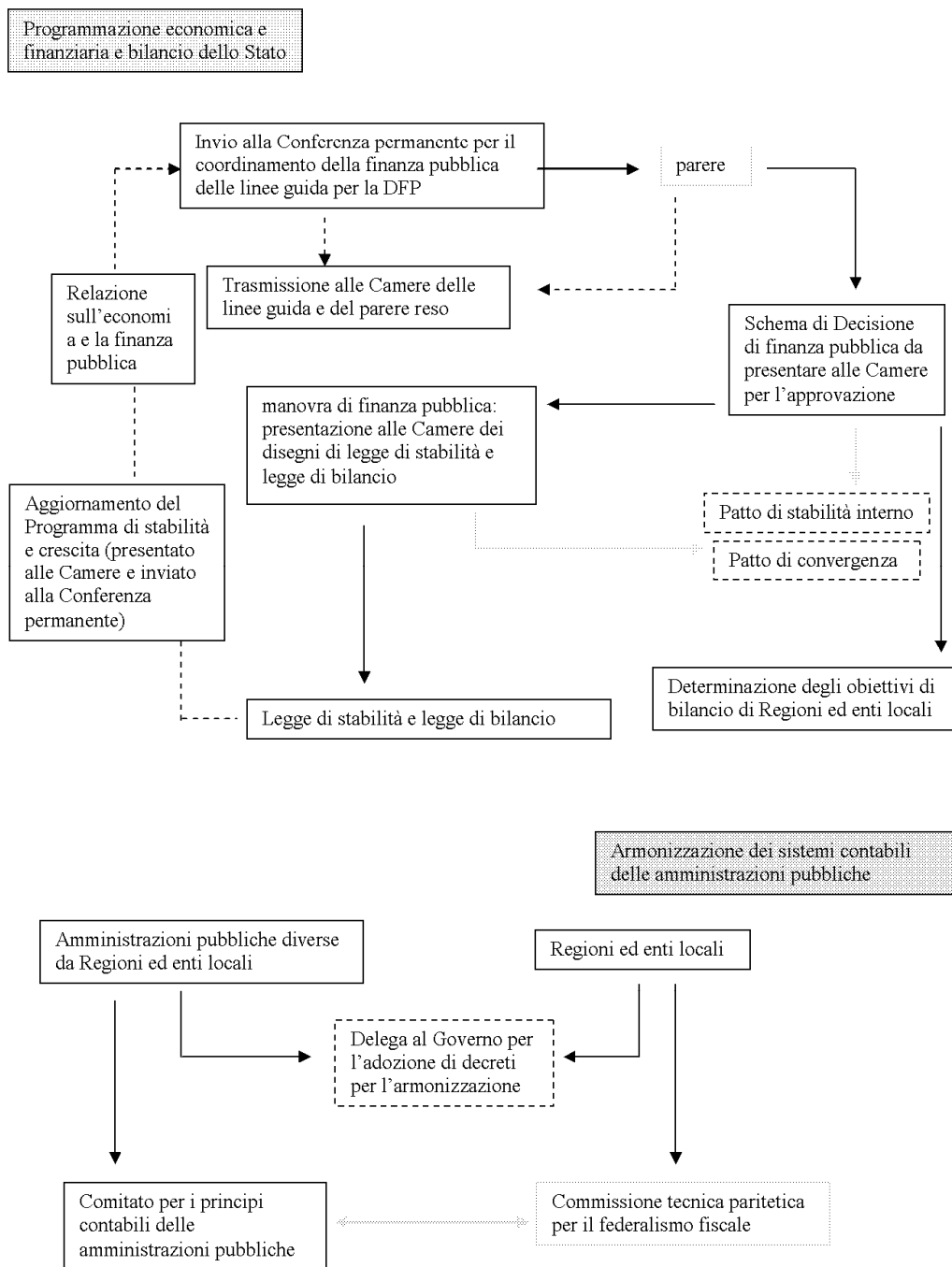
Allegato n.2. La scansione temporale in materia finanziaria e di bilancio, con particolare riguardo al sistema delle autonomie (l. 42/2009 e l. 196/2009). *

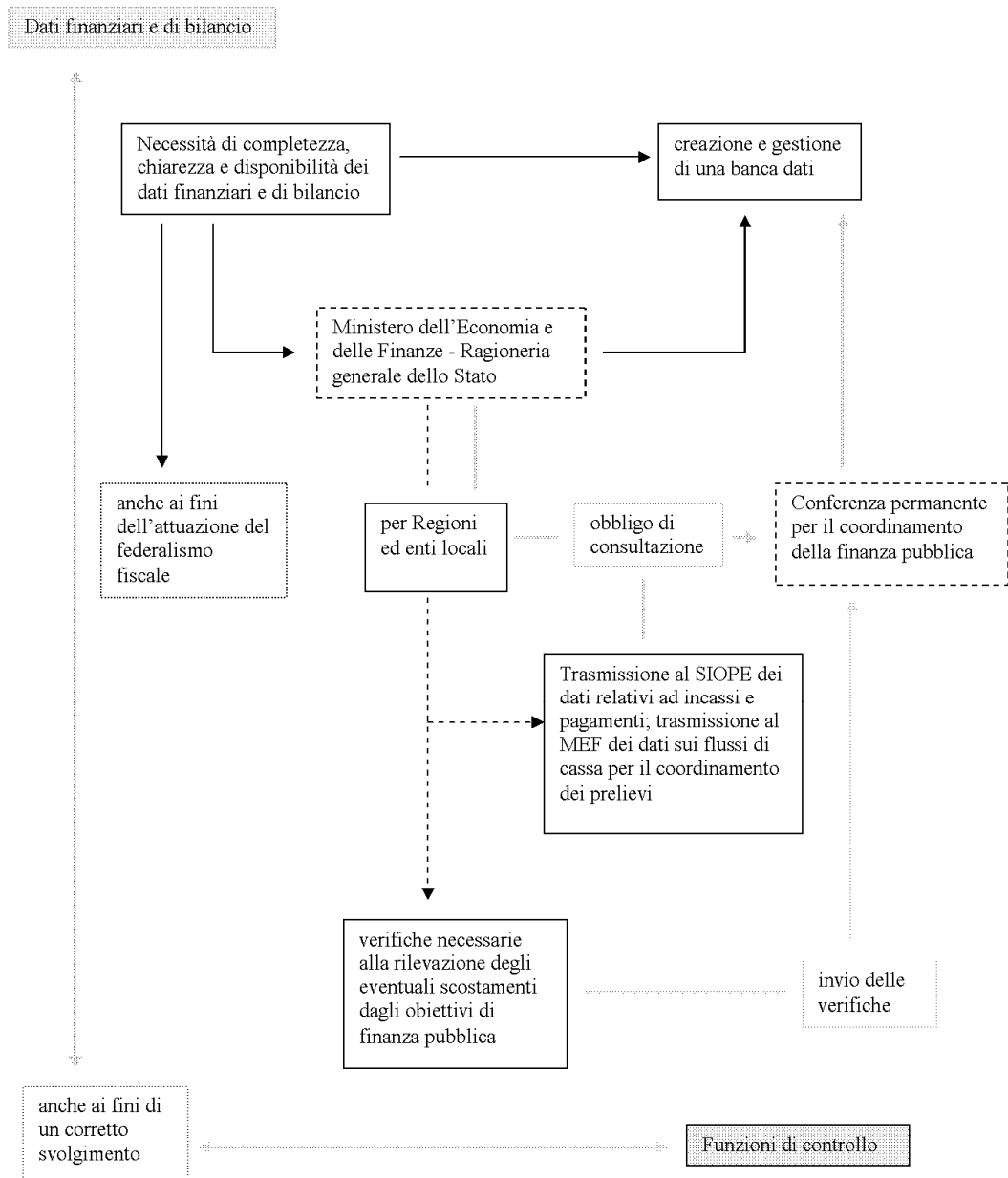
<i>Termine</i>	<i>Strumento/procedura</i>
15 aprile	Presentazione alle Camere della Relazione sull'economia e la finanza pubblica. In allegato: - per i tre esercizi successivi all'entrata in vigore della riforma in materia di contabilità e finanza pubblica, un Rapporto sullo stato di attuazione della l. 196/2009, e della l. 42/2009, art. 2, comma 2, lett. h); - un Prospetto della regionalizzazione della spesa (risorse destinate alle Regioni e alle province autonome distinte tra spese correnti e spese in conto capitale). (art. 3, art. 7, art. 12, l. 196/2009) * a partire dall'esercizio 2011
30 aprile	Presentazione alle Camere della Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente. (art. 12, comma 7, l. 196/2009)
31 maggio	Presentazione alle Camere della relazione sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche, con riferimento al primo trimestre dell'anno. (art. 14, comma 4, l. 196/2009)
30 giugno	Presentazione alle Camere del disegno di legge di assestamento e del Rendiconto generale dello Stato. (art. 7, art. 33, art. 35, l. 196/2009)
30 giugno 2010	Relazione al Parlamento concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, e le ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura dei rapporti finanziari tra lo Stato, le Regioni, le province autonome Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. (art. 2, comma 6, l. 42/2009, come modificato dall'art. 2, comma 6, lett. c) della l. 196/2009)
1 luglio	Allegato alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica con i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica delle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate in corso d'anno. (art. 12, comma 6, l. 196/2009)
15 luglio	Invio da parte del Governo alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica delle linee-guida per la ripartizione degli obiettivi. (art. 10, comma 5, l. 196/2009)
15 luglio	Trasmissione alle Camere delle linee guida inviate alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. (art. 10, comma 5, l. 196/2009)
10 settembre	<i>Parere reso al Governo da parte della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica in relazione alle linee guida: contestuale trasmissione alle Camere.</i> (art. 10, comma 5, l. 196/2009)

15 settembre	→	Presentazione alle Camere da parte del Governo dello schema di Decisione di finanza pubblica (DFP). (art. 7, art. 10, l. 196/2009)
30 settembre	→	Presentazione alle Camere della relazione sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche, con riferimento al primo semestre dell'anno. (art. 14, comma 4, l. 196/2009)
15 ottobre	→	Presentazione alle Camere del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge sul bilancio dello Stato. (art. 7, art. 11, l. 196/2009)
30 dicembre	→	Presentazione alle Camere della relazione sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche, con riferimento ai primi nove mesi dell'anno. (art. 14, comma 4, l. 196/2009)
dicembre (variabile)	→	Trasmissione dello schema di aggiornamento del Patto di stabilità alle Camere e alla Conferenza unificata entro i 15 giorni antecedenti alla data di presentazione concordata con le autorità europee. (art. 9, l. 196/2009)
31 dicembre	→	<i>Termine dell'unità temporale della gestione (anno finanziario). (Approvazione della legge di stabilità e della legge di bilancio da parte delle Camere).</i> (art. 20, l. 196/2009)
28 febbraio	→	Presentazione alle Camere dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. (art. 7, l. 196/2009)

* Nel testo sono in corsivo gli strumenti e gli atti ad impulso governativo (alcuni dei quali sottoposti al voto parlamentare), per identificarli rispetto a quelli di pertinenza del Parlamento o di altri organi.

Allegato n.3. Il coordinamento fra Governo, Parlamento ed autonomie territoriali nei principali strumenti e processi in materia finanziaria e di bilancio.





Bibliografia

AA. VV. *Temi di federalismo fiscale. I principi costituzionali*, Servizio studi e bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, 2009.

AA. VV., *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, Legge 5 maggio 2009, n. 42, Dossier n. 126 del Servizio studi del Senato della Repubblica e Documentazione studi della Servizio studi della Camera dei deputati, in http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Atti-parla/Delega-al-/Cam_Sen_Dossier_126-05_05_09.pdf.

AA.VV. *Rapporto Economia e finanza locale 2009* a cura di IFEL – Fondazione ANCI su <http://portale.webifel.it/articoli.do?metodo=dettaglioArticolo&idNotizia=22361>.

AA.VV., *La legge di contabilità e finanza pubblica* Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, 2010.

AA.VV., *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive* Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, 2010.

Antonini L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in “Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze”, 2004, I, p. 400 e ss.

Antonini L., *Una importante sentenza sul federalismo fiscale innovativa oltre il caso di specie*, in “Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze”, 2008, II, pp. 96-111.

Barbero M., *Rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di diritto tributario, diritto pubblico dell'economia e finanza pubblica (luglio-dicembre 2008)*, in “Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze”, 2009, I, pp. 109-121.

Barbero M., *Rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di diritto tributario, diritto pubblico dell'economia e finanza pubblica (gennaio-giugno 2009)*, in “Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze”, 2009, I, pp. 429-441.

Bassanini F., Macciotta G. (cur.), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, il Mulino, 2003.

Belletti M., *Il controverso confine tra "livelli essenziali delle prestazioni", principi fondamentali della materia e divieto del vincolo di destinazione di finanziamenti statali, attendendo al perequazione nelle forme della legge n. 42 del 2009*, in "Le Regioni", 2009, pp. 747-760 [nota a Corte cost. n. 99/2009].

Bertolissi M., *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale*, in "Federalismo fiscale", n. 2/2008.

Bin R., *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in "Quaderni costituzionali", 2009, pp. 127-130.

Boeri T., Faini R., Ichino A., Pisauro G., Scarpa C. (cur.) *Oltre il declino*, Bologna, il Mulino, 2005.

Bordignon M., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, su www.unipv.it/websiep/wp/115.pdf.

Brancasi A., *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005.

Brancasi A., *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in "Diritto pubblico", 2007, pp. 857-902.

Brancasi A., *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in "Le Regioni", 2008, pp. 1232-1239 [nota a Corte cost. n. 289/2008].

Brancasi A., Merloni F., *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in "Le Regioni", 2009, pp. 9-46.

Buglione E., *Il finanziamento delle regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni*, in "Rassegna parlamentare", 2009, pp. 465-480.

Cabras D., *La sessione di bilancio* in "Rassegna parlamentare", 2009, 4, pp. 1225-1236.

Cabras D. *I poteri di informazione e controllo del Parlamento in materia di contabilità e finanza pubblica alla luce della legge 31 dicembre 2009, n. 196* su

http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/parlamento/0010_cabras.pdf

Campanelli G., *I profili costituzionali del federalismo fiscale*, in “Il Foro italiano”, 2010, V, pp. 7-11.

Carboni G.G., *Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, in “Diritto pubblico comparato ed europeo”, 2009, p. 1417 e ss.

Carboni G.G., *La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul “federalismo fiscale”*, in “Le Regioni”, 2009, pp. 718-728 [nota a Corte cost. n. 74/2009].

Caretti P., Morisi M., *Parlamento e politiche pubbliche*, in “Quaderni costituzionali”, 2001, p. 499 e ss.

Carminati A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in “Le Regioni”, 2009, p. 257 e ss.

Carotti F., *La potestà tributaria delle regioni e degli enti locali*, in “Il foro italiano”, 2010, V, pp. 31-36.

Carrozza P., *Verso i nuovi statuti regionali: alcune riflessioni sul significato politico ed istituzionale degli statuti*, in Groppi T., Rossi E., Tarchi R. (cur.), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana. Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 13 e ss.

Carrozza P., *La legge sul federalismo fiscale: delega in bianco o principi-decalogo per una laboriosa trattativa?*, in “Il Foro italiano”, 2010, V, pp. 1-7.

D'Auria G., *L'“amministrazione” del federalismo fiscale*, in “Il foro italiano”, 2010, V, pp. 23-31.

De Fiore C., in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (cur.), *Commentario alla Costituzione, sub art. 126*, Torino, Utet, 2006.

De Ioanna P., Goretti C., *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, il Mulino, 2008.

De Mita E., *Le basi costituzionali del “federalismo fiscale”*, Milano, Giuffrè, 2009.

Della Cananea G., Fransoni G., in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, sub art. 119, Torino, Utet, 2006.

Dickmann R., Staiano S. (cur.), *Funzioni parlamentari non legislative e forme di governo*, Milano, Giuffrè, 2008.

Duverger M., *Finances publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1971.

Fried C., *Saying What the Law Is. The Constitution in the Supreme Court*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2004.

Gambino, S., *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in “Politica del diritto”, 2009, pp. 3-43.

Goretti C., Rizzuto L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, su http://www.bancaditalia.it/studiricerche/seminari/2010/parlamento_italiano.

Guerra M.C., Zanardi A. (cur.), *La finanza pubblica in Italia – Rapporto 2009*, Bologna, il Mulino, 2009.

Holmes S., Sunstein C.R., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse (The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes)* il Mulino, Bologna, 2000.

Jorio E., Gambino S., D’Ignazio G., *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, Maggioli, 2009.

V. Losco, *Il federalismo fiscale in Germania. Il disegno costituzionale e le applicazioni giurisprudenziali*, Milano, Egea, 2005.

Maccabiani N., *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Milano, 2005.

Lupo N., *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente*, relazione al seminario di studi sul tema *La legge delega sul federalismo fiscale. Prime riflessioni*, organizzato dalla Scuola “Sant’Anna” di Pisa il 29 maggio 2009, in corso di pubblicazione.

Lupo N., *La legge sotto l'aspetto della tecnica legislativa e procedimentale (e il processo di formazione dei decreti delegati)*, in "Il foro italiano", 2010, V, pp. 16-23.

Manzella A., *Il Parlamento* il Mulino, Bologna, 1977.

Manzella A., *Progetto reticente*, in *La Repubblica*, 4 ottobre 2008.

Morrone, A., *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, su www.forumcostituzionale.it, 2008.

Nugnes F., *Le politiche di finanza pubblica nello Stato regionalizzato. Il caso spagnolo alla luce dell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 2005.

Pacini F., *La disciplina procedurale della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale* su http://www.osservatoriosullefonti.it/index.php?option=com_content&view=category&id=27:interna-corporis&layout=blog&Itemid=82.

Passaglia P., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sull'art. 119 Cost.*, in "Il Foro italiano", 2010, V, pp. 12-16.

Perez R., *I tributi delle Regioni*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2009, p. 809 e ss.

Persson T., Tabellini G., *The size and scope of government: Comparative Politics with Rational Politicians*, in "European Economic Review", 1999, n.43, pp. 699-735.

Persson T., Tabellini G., *The Economic Effect of Constitutions*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2005.

Pisauro, G., *Fiscal decentralization and the budget process: a simple model of common pool and bailouts*, Società italiana di economia pubblica, Working paper n. 294/2003.

Pisauro G., Visco V., *Note sulle procedure di bilancio* in "Politica economica", 2008, 2, pp. 141 e ss.

Pola G., *La 'morte' della legge 468/78: un auspicio di vita per il federalismo fiscale?* su http://www.crw.it/bilanci/index.php?option=com_docman&task=search_result&Itemid=128.

Raffaelli A., *I pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi*, in De Siervo U. (cur.), “Osservatorio sulle fonti 2001”, Giappichelli, Torino, 2002.

Rivosecchi G., *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre* su <http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Rivosecchi-federalismo-fiscale-per-Astrid.pdf>.

Rivosecchi G., *Parlamento e autonomie territoriali all'ombra del Governo nella riforma della legge di contabilità*, su http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=943&Itemid=156.

Rossi E. (cur.), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Cedam, Padova, 2009

Ruggeri A., *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in Di Giovine A., Mastromarino A. (cur.), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Torino, Giappichelli, 2008.

Salazar C., *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione” (in margine a Corte cost., sentt. n. 16 e 49 del 2004)*, in “Le Regioni”, 2004, p. 1026 e ss.

Sandulli A.M., *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1972, p. 575 e ss.

Scaccia G., *Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder (BVerfG 11 novembre 1999)*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 2000, p. 3586 e ss.

Scudiero M., voce *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVIII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1992.

Staiano S., voce *Legge di delega e decreto legislativo*, in “Il Diritto. Enciclopedia giuridica del sole 24 Ore”, Vol. 8, 2007.

Staiano S., *Politiche delle riforme e tensioni nel modello della delega legislativa* in Coccozza V., Staiano S. (cur.), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001

Tarli Barbieri G., *La grande espansione della delega legislativa nel più recente periodo*, in Caretti P., Ruggeri A. (cur.), *Le deleghe legislative*, Giuffrè, Milano, 2003

Tarli Barbieri G., *La delega legislativa nei suoi più recenti sviluppi*, relazione al seminario di studi, organizzato dalla Corte costituzionale a Roma, il 24 ottobre 2008, sul tema *La delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in corso di pubblicazione.

Timiani M., *Prassi (e problemi) del processo di bilancio*, in “Federalismo fiscale”, n. 2/2007, p. 81 e ss.

Tucciarelli C., *La legge n. 42 del 2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, in “Rivista di diritto tributario”, 2010, p. 63 e ss.

Vanni M., *Il federalismo fiscale: gli annunci e la realtà*, in “Quaderni costituzionali”, 2009, pp. 675-678.

Wechsler H., *The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government*, in Macmahon A.W. (cur.), *Federalism: Mature and Emergent*, New York, Doubleday, 1962, p. 97 e ss.

Weingast B.R., Shepsle K.A., Johnsen C., *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics*, in “Journal of Political Economy”, 1981, vol. 89, n.4, pp. 642-664.

III

Le grandi infrastrutture

di

Laura Caleffi

Rosa Corciulo

Cristiana De Pasquale

Andrea Difrancesco

Pierpaolo Ianni

INDICE

INTRODUZIONE	229
---------------------	-----

IL LIVELLO EUROPEO

- Premessa: principi e regole generali che definiscono la cornice comune per la progettazione, il finanziamento e la realizzazione di qualsiasi intervento infrastrutturale a livello europeo e nazionale.	231
- Misure specifiche: fondi strutturali, Banca europea per gli investimenti e reti TEN	233
• Politica di coesione e fondi strutturali	234
• Il ruolo della banca europea per gli investimenti	235
• La politica infrastrutturale nel quadro delle reti trans europee	237
- Le scelte in materia di reti transeuropee, tra diritto europeo e diritto internazionale: organi coinvolti e valore giuridico.	238
- (segue) analisi delle scelte in tema di reti transeuropee dei trasporti (TEN-T)	240

IL LIVELLO NAZIONALE

- Il ruolo del Parlamento	246
- Centri decisionali a livello governativo	252
- Centri decisionali nella fase di programmazione	254
- Centri decisionali nella fase di progettazione preliminare	256
- Centri decisionali nelle procedure di superamento del dissenso	264
- Centri decisionali nella fase di progettazione definitiva	266

- Centri decisionali nella fase esecutiva e realizzativa dell'opera	270
---	-----

IL LIVELLO REGIONALE

- Le grandi infrastrutture e il ruolo delle Regioni nell'ambito dell'ARE, le sfide europee	276
--	-----

- Le competenze delle Regioni in tema di grandi infrastrutture alla luce del Titolo V	277
---	-----

- La ripartizione di competenze tra Stato-Regione alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale	279
---	-----

- Le Regioni e il CIPE	287
------------------------	-----

IL LIVELLO DEGLI ENTI LOCALI

- La partecipazione dei Comuni al procedimento per la realizzazione delle grandi infrastrutture	291
---	-----

- La sentenza 233/2004 della Corte Costituzionale: la concertazione istituzionale nella localizzazione delle grandi opere	294
---	-----

- La via giurisdizionale per la tutela delle prerogative comunali	297
---	-----

- Gli effetti di una decisione centralizzata e la sindrome NIMBY. Il caso TAV Torino-Lione	299
--	-----

CONCLUSIONI	304
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	307
---------------------	-----

APPENDICE	313
------------------	-----

INTRODUZIONE.

I cambiamenti non avvengono mai senza inconvenienti,
perfino dal peggio al meglio.

Richard Hooker

Il regime normativo speciale per le opere inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche rappresenta il rimedio approntato dalla Legge obiettivo e dai decreti attuativi, per risolvere la carenza di infrastrutture esistente nel nostro Paese. Con questo intervento normativo si aspira a garantire l'effettiva programmazione, progettazione, finanziamento e realizzazione delle infrastrutture necessarie per il rilancio dell'economia italiana e il miglioramento della qualità di vita dei cittadini⁴²², nel rispetto degli obiettivi di Lisbona in termini di crescita economica e rafforzamento della coesione sociale e territoriale.

Negli ultimi decenni il deficit infrastrutturale del nostro Paese ha subito un aggravamento.

Nel Dopoguerra, la ricostruzione del Paese era passata anche attraverso l'ammodernamento delle reti di trasporto, sicché alla fine degli anni Sessanta l'Italia era tra i primi Paesi europei per sviluppo infrastrutturale.

Nel ventennio successivo, invece, la realizzazione di infrastrutture subì un progressivo rallentamento in correlazione all'evolversi sia dell'assetto istituzionale sia dell'etica ambientalista. Da un lato, l'avvio della regionalizzazione, pur rappresentando il raggiungimento di una tappa importante nel percorso di attuazione della Costituzione, rese complesso ed instabile l'assetto delle competenze coinvolte nella realizzazione delle infrastrutture; dall'altro, la crescente attenzione dell'opinione pubblica sulla difesa degli ecosistemi e sulla necessità di adottare una politica di sviluppo sostenibile, favorì l'introduzione di vincoli normativi alla costruzione di grandi opere.

Tutto ciò, unitamente al taglio dei finanziamenti per le infrastrutture a favore di altre politiche, creò uno stato di incertezza sulle procedure di realizzazione delle grandi opere, con effetti di lungo periodo in termini di svantaggio competitivo⁴²³.

⁴²² CONFINDUSTRIA - COMITATO TECNICO INFRASTRUTTURE, LOGISTICA E MOBILITÀ, *La riforma infrastrutturale: le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza*, 2009, www.confindustria.it.

⁴²³ SIGNORINI P. E., *Il finanziamento e la realizzazione delle grandi infrastrutture in Italia: l'esperienza della Legge obiettivo del 2001*, in *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, a cura di Alfredo Macchiati e Giulio Napolitano, Bologna, 2009, 353 ss.

Negli anni Novanta il ritardo accumulato nella realizzazione delle infrastrutture era ormai notevole: i lavori dell'alta velocità ferroviaria fortemente rallentati, una rete autostradale insufficiente e un sistema aeroportuale e portuale da riqualificare.

L'intera rete di mobilità risulta, dunque, inadeguata per rispondere alle sfide del processo di integrazione europea. L'Unione Europea non si costruisce solo in sede politica, ma anche attraverso la realizzazione di un sistema di comunicazioni europeo aperto al Mercato Unico ed in grado di affrontare le sfide del Millennio dell'interscambio mondiale.

La Programmazione nazionale in termini di infrastrutture strategiche deve integrarsi con i principi che regolano il governo del territorio a livello europeo, nazionale e regionale, così come la progettazione di una grande opera infrastrutturale non può prescindere da una valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali e socio-economici.

Tuttavia per rilanciare lo sviluppo delle infrastrutture di carattere strategico la tendenza è stata quella di assicurare la celerità nell'*iter* realizzativo, attraverso il rafforzamento dei poteri decisionali in capo agli organi di Governo, anche incidendo su livelli di competenza delle regioni e riducendo le possibilità di coinvolgimento effettivo degli enti locali.

Il funzionamento *fisiologico* delle procedure speciali previste per le c.d. grandi opere richiede la collaborazione di numerosi centri decisionali per risolvere problemi di localizzazione e di tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico nazionale.

La sfida è riuscire a raggiungere un equilibrio tra le istanze (spesso antitetiche) di cui sono portatori i diversi centri decisionali, conciliando le scelte politiche nazionali in tema di grandi infrastrutture con le esigenze delle comunità locali, onde ridurre il contenzioso giudiziario che è tra le cause dei ritardi e dell'aumento dei costi nella realizzazione delle opere pubbliche⁴²⁴.

⁴²⁴ GRUPPO DI RICERCA DIRETTO DA NICOLÒ ZANON, *Infrastrutture e legalità: il contenzioso amministrativo e altri controlli giurisdizionali*, in *Le Politiche pubbliche per le infrastrutture di interesse nazionale - Rapporto 2009*, www.italiadecide.it, 1.

IL LIVELLO EUROPEO

Premessa: principi e regole generali che definiscono la cornice comune per la progettazione, il finanziamento e la realizzazione di qualsiasi intervento infrastrutturale a livello europeo e nazionale.

L'attività dell'UE assume rilievo nel settore delle infrastrutture sotto profili di natura politica, giuridica e finanziaria. Sebbene la realizzazione di infrastrutture non rientri espressamente tra gli obiettivi fondamentali dell'UE esplicitati nei trattati, risulta indispensabile come modalità di esplicazione delle libertà fondamentali nel mercato interno, nonché di perseguimento della coesione economica, sociale e territoriale dell'UE. Inoltre, essa riveste una posizione privilegiata nell'ambito delle iniziative europee intese a promuovere crescita, competitività e occupazione, quali la Strategia di Lisbona⁴²⁵ e gli strumenti di *governance* economica.

Il trattato istitutivo della Comunità europea e il diritto derivato fissano **principi e regole generali** che definiscono la cornice comune per la progettazione, il finanziamento e la realizzazione di qualsiasi intervento infrastrutturale a livello europeo e nazionale.

Si tratta, in particolare:

- delle disposizioni in materia di Unione economica e monetaria e, segnatamente, del **Patto di stabilità e crescita** che, fissando parametri per il debito e l'indebitamento nonché obiettivi di bilancio a medio termine, incidono sul livello delle spese per investimento nei bilanci statali, regionali e locali. Infatti, al fine di garantire la convergenza durevole necessaria per l'instaurazione dell'Unione economica e monetaria (UEM), il trattato ha stabilito quattro criteri di convergenza cui gli Stati membri devono attenersi per poter partecipare alla terza fase dell'UEM (quindi per introdurre l'euro), il rispetto dei quali viene valutato sulla base di relazioni redatte dalla Commissione e dalla Banca centrale europea (BCE). Si tratta dei seguenti criteri:

⁴²⁵ Tale strategia si fonda su tre pilastri: 1. un pilastro economico che deve preparare la transizione verso un'economia competitiva, dinamica e fondata sulla conoscenza. L'accento è posto sulla necessità di adattarsi continuamente alle evoluzioni della società dell'informazione e sull'implementazione delle iniziative in materia di ricerca e di sviluppo; 2. un pilastro sociale che deve consentire di modernizzare il modello sociale europeo grazie all'investimento nelle risorse umane e alla lotta contro l'esclusione sociale. Gli Stati membri sono invitati a investire nell'istruzione e nella formazione e a condurre una politica attiva per l'occupazione; 3. infine, un pilastro ambientale aggiunto in occasione del Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001 e che attira l'attenzione sulla necessità che la crescita economica sia dissociata dallo sfruttamento indiscriminato delle risorse naturali.

1. il rapporto tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo non deve essere superiore al 3% e il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo non deve essere superiore al 60%;
2. il raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi e un tasso medio d'inflazione che, osservato per un periodo di un anno anteriormente all'esame, non superi di oltre 1,5 punti percentuali quello dei tre Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi;
3. un tasso d'interesse nominale medio a lungo termine che non abbia ecceduto di oltre 2 punti percentuali quello dei tre Stati membri che hanno conseguito il migliore risultato in termini di stabilità dei prezzi;
4. i margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo dei tassi di cambio devono essere rispettati, senza gravi tensioni per almeno due anni prima dell'esame.

Lo scopo dei criteri di convergenza è quello di garantire che lo sviluppo economico nel quadro dell'UEM risulti equilibrato, senza provocare tensioni tra gli Stati membri. Il patto di stabilità e di crescita costituisce lo strumento che consente ai Paesi membri della zona euro di coordinare le rispettive politiche nazionali di bilancio, nonché di evitare deficit di bilancio eccessivi.

- delle regole in materia di concorrenza, soprattutto per quanto attiene alla disciplina degli **aiuti di stato**, che consistono in interventi pubblici (a livello nazionale, regionale ovvero locale), effettuati tramite risorse pubbliche, per sostenere alcune imprese o attività produttive. Un'impresa che beneficia di un tale aiuto ne risulta avvantaggiata rispetto ai suoi concorrenti, pertanto, il controllo degli aiuti di Stato risponde alla necessità di salvaguardare una concorrenza libera e leale all'interno dell'Unione europea. Gli aiuti di Stato possono tuttavia essere autorizzati allorché siano giustificati da obiettivi d'interesse generale: aiuti destinati allo sviluppo delle regioni più svantaggiate, ai servizi d'interesse economico generale, alla promozione delle attività delle piccole e medie imprese, alla ricerca e allo sviluppo, alla protezione dell'ambiente, alla formazione, all'occupazione e alla cultura.

La Commissione e la Corte di giustizia forniscono un'ampia interpretazione della nozione di « aiuto di stato », sia per quanto riguarda l'organismo dal quale l'aiuto proviene (Stato, ente territoriale, organismo nel quale lo Stato esercita direttamente o indirettamente un'influenza preponderante, impresa privata o pubblica con statuto privato, ecc.), sia per quanto riguarda la forma dell'aiuto (aiuti diretti o indiretti; ad esempio misure di alleggerimento degli oneri finanziari di un'impresa), che la loro finalità.

Con riguardo al settore infrastrutturale, risulta preclusa la possibilità di concedere agevolazioni e sussidi selettivi da parte delle autorità pubbliche, a soggetti o territori specifici, per la progettazione, il finanziamento e/o la gestione di infrastrutture.

- la disciplina degli **appalti pubblici**, di lavori e di servizi che impone, in linea di principio, l'applicazione di procedure di evidenza pubblica per la progettazione, la realizzazione e la gestione di infrastrutture. In particolare, gli appalti pubblici il cui valore superi una certa soglia sono assoggettati alla regolamentazione di matrice comunitaria, la quale garantisce un trattamento equo degli operatori economici e la trasparenza nell'espletamento delle gare d'appalto, collocandosi nel contesto di una concorrenza crescente e del rispetto della libertà di prestazioni nel mercato interno europeo.

- delle **norme comunitarie in materia ambientale**, che mirano alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente, nonché alla protezione della salute umana, all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, alla promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere problemi dell'ambiente a livello regionale e mondiale.

Ai fini della realizzazione di infrastrutture, la politica ambientale comunitaria per un verso, impone l'effettuazione delle valutazioni di impatto ambientale e, per altro verso, esclude o limita gli interventi in determinate aree territoriali attraverso la definizione di zone ed *habitat* protetti.

Misure specifiche: fondi strutturali, Banca europea per gli investimenti e reti TEN.

L'UE promuove e sostiene, attraverso misure specifiche di carattere strategico, normativo e finanziario, la realizzazione di progetti infrastrutturali di rilievo europeo atti ad assicurare la coesione economica, sociale e, in prospettiva, territoriale dell'UE⁴²⁶.

A tal fine, il trattato CE prevede:

- il concorso dell'UE, nell'ambito di politiche ed azioni di più ampia portata, al finanziamento di opere infrastrutturali previste in programmi nazionali e regionali attraverso lo stanziamento dei "fondi strutturali";

⁴²⁶

□ Si veda <http://www.italiadecide.it/Documents/Documents/DOCUMENTAZIONE.pdf>

- il finanziamento da parte della Banca europea per gli investimenti (BEI), di prestiti o garanzie ad enti territoriali o a soggetti privati per la progettazione o la realizzazione di infrastrutture;
- politiche ed interventi specificamente preordinati alla realizzazione di infrastrutture nel quadro delle reti transeuropee dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia.

La politica di coesione e i fondi strutturali.

Gli stanziamenti finanziari provenienti dai fondi strutturali costituiscono lo strumento principe di attuazione della coesione economica, sociale, e, in prospettiva, territoriale dell'UE. Il fondamento si rinviene nel trattato di Roma (1957) il cui preambolo faceva riferimento all'equiparazione dei diversi livelli di sviluppo tra le regioni. Negli anni '70, sono state intraprese iniziative comunitarie volte a coordinare ed integrare economicamente gli strumenti d'intervento nazionali, tuttavia, queste misure si sono rivelate insufficienti in un contesto comunitario in cui, contrariamente alle previsioni, la creazione del mercato interno non aveva eliminato i divari fra le regioni. Nel 1986, oltre al mercato unico, l'Atto unico europeo ha introdotto l'obiettivo della coesione economica e sociale, istituzionalizzata, infine, come politica europea dal trattato di Maastricht (1992) negli articoli da 158 a 162 (attualmente 174-178 TFUE).

La coesione economica e sociale viene perseguita essenzialmente tramite la politica regionale dell'Unione europea, la quale, con una dotazione di 348 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, rappresenta attualmente la seconda voce di spesa del bilancio dell'UE. Dal momento che circa il 60% delle regioni in ritardo di sviluppo è localizzato negli Stati membri che hanno aderito dopo il 2004, il centro di gravità della politica regionale si è spostato inevitabilmente verso est. Per il periodo 2007-2013, la coesione economica e sociale è destinata a concentrarsi sempre più sugli aspetti cruciali dello sviluppo in materia di crescita economica e di occupazione, tra cui il potenziamento delle infrastrutture, in particolare di trasporto, al fine di implementare gli investimenti e l'occupazione nelle regioni dell'UE, nonché l'integrazione dei mercati nazionali. Nel settore infrastrutturale, l'intervento della politica regionale europea si sostanzia nei finanziamenti erogati dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo di coesione.

Gli orientamenti strategici comunitari per la coesione economica, sociale e territoriale 2007-2013 hanno previsto che, in conformità con gli obiettivi dell'agenda di Lisbona rinnovata, i programmi nazionali debbano indirizzare le risorse verso la finalità di rendere più attrattive per

gli investimenti e l'occupazione le regioni dell'UE attraverso il potenziamento delle necessarie infrastrutture.

Gli "orientamenti" hanno precisato che nelle regioni dell'obiettivo Convergenza (per l'Italia Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) e nei Paesi interessati dal Fondo di coesione (con un PIL inferiore al 90% della media comunitaria, ovvero Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo) dovrebbe essere posta particolare attenzione alla modernizzazione della rete ferroviaria; gli Stati membri e le regioni in questione dovrebbero dare adeguata priorità a quei progetti fra i trenta di interesse europeo che ricadono nel loro territorio, riservando particolare attenzione ai progetti relativi a collegamenti transfrontalieri.

Infine, per garantire la massima efficienza delle infrastrutture di trasporto al fine di favorire lo sviluppo regionale, gli "orientamenti" precisano che dovranno essere migliorati i collegamenti fra i territori interclusi, insulari o ultraperiferici e i progetti TEN-T. A questo scopo sarà d'aiuto lo sviluppo dei collegamenti secondari, con particolare attenzione all'intermodalità e al trasporto sostenibile. In particolare, i porti e gli aeroporti dovrebbero essere collegati con il loro entroterra.

Il ruolo della Banca europea per gli investimenti (BEI).

Creata dal trattato di Roma, la Banca europea per gli investimenti è l'istituzione finanziaria dell'Unione europea. Essa ha il compito di contribuire alla coesione economica, sociale e territoriale attraverso lo sviluppo equilibrato del territorio comunitario.

Gli azionisti della BEI sono i 27 Stati membri dell'Unione europea, che ne hanno sottoscritto il capitale, pari a 164,8 miliardi di euro a partire dal 1° gennaio 2007 (data dell'ultimo allargamento dell'UE).

Le quote nel capitale di ciascuno Stato membro sono calcolate in funzione del loro peso economico nell'UE (espresso dal PIL); l'Italia, al pari di Francia, Germania e Regno Unito detiene il 16.2%.

Alla guida dell'istituzione vi è un consiglio dei governatori, composto dai 27 ministri delle finanze. Dotata di personalità giuridica e di autonomia finanziaria, la Banca concede finanziamenti a lungo termine per la realizzazione di progetti di cui sia garantita l'attuabilità sotto il profilo economico, tecnico, finanziario e della tutela ambientale. La BEI concede prestiti attingendo essenzialmente a risorse raccolte sui mercati di capitale, alle quali si aggiungono i capitali forniti dagli azionisti. Tra il 1994 e il 1999 i principali campi di intervento

della BEI sono stati: i trasporti, le comunicazioni, l'energia, le risorse idriche, l'istruzione e la formazione.

I contributi della Banca europea per gli investimenti non sono soggetti a limitazioni territoriali e vengono concessi sulla base di criteri quali la fattibilità finanziaria, tecnica ed ambientale dei progetti. In particolare, il rafforzamento delle infrastrutture di trasporto figura fra i settori prioritari di intervento della BEI, attraverso l'istituzione di un apposito fondo di investimento per le reti TEN-T, il TIF (*TENs Investment Facility*), che prevede un meccanismo di prestito prioritario per le reti TEN-T pari a 75 miliardi di euro fino al 2013. La Banca opera principalmente secondo due modalità: o attraverso l'erogazione di prestiti o la concessione di garanzie; in relazione al primo strumento è possibile distinguere due tipologie di prestiti:

- prestiti globali, per il finanziamento di progetti il cui ammontare non sia superiore a 25 milioni di Euro, consistenti in linee di credito che la Bei attiva presso intermediari (banche o altri istituti finanziari selezionati), i quali a loro volta finanziano progetti di investimento conformi ai criteri dettati dalla stessa BEI, normalmente in favore di imprese o enti locali. In tal caso le condizioni per l'erogazione dei prestiti sono definite dalle banche o altri istituti finanziari intermediari;
- prestiti individuali, per progetti superiori ai 25 milioni Euro, erogati direttamente dalla BEI a soggetti pubblici o privati (senza intermediari). Il prestito può arrivare fino al 50% del costo totale dell'investimento. La durata dei prestiti varia a seconda del settore di realizzazione del progetto e oscilla tra 5 e 12 anni.

La concessione di garanzie è stata istituita da un accordo di cooperazione intervenuto tra la Commissione europea e la Banca europea per gli Investimenti nel gennaio 2008: si tratta dello strumento di garanzia dei prestiti per i progetti della rete transeuropea dei trasporti (*Loan Guarantee Instrument for trans-European transport network projects – LGTI*), concesso a fronte dei rischi che pesano sui ricavi iniziali del traffico nei primi 5-7 anni della fase operativa di un progetto nel settore delle reti TEN. Tale strumento intende incentivare la partecipazione del settore privato al finanziamento delle infrastrutture di trasporto di importanza europea, in particolare con riguardo ai progetti relativi alle reti transeuropee.

Infine, la BEI ha istituito, insieme alla Commissione, un Fondo europeo per investimenti nei settori della lotta al cambiamento climatico, della sicurezza energetica e degli investimenti in infrastrutture (c.d. "Fondo Margherita"), in partenariato con investitori istituzionali nazionali.

La politica infrastrutturale nel quadro delle reti transeuropee.

Il titolo XV del trattato che istituisce la Comunità europea (attualmente artt. 170-172 TFUE) costituisce la base giuridica delle reti transeuropee (RTE), le quali sono presenti in tre settori di attività:

- Le RTE-Trasporti (RTE-T) concernono il trasporto su strada e quello combinato, le vie navigabili e i porti marittimi nonché la rete europea dei treni a grande velocità. Rientrano in questa categoria anche i sistemi intelligenti di gestione dei trasporti, così come Galileo, il futuro sistema europeo di radionavigazione via satellite.
- Le RTE-Energia (RTE-E) riguardano i settori dell'elettricità e del gas naturale: tendono a realizzare un mercato unico dell'energia e a facilitare la sicurezza degli approvvigionamenti.
- Le RTE-Telecomunicazioni (eRte) mirano a sviluppare servizi elettronici basati sulle reti di telecomunicazione. Fortemente incentrate sui servizi pubblici, esse rappresentano il nucleo dell'iniziativa "eEurope: una società dell'informazione per tutti".

Sin dal 1986, l'Atto unico europeo sottolineava il legame tra il buon funzionamento del mercato unico e l'obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale; tuttavia, pur prevedendo la realizzazione di un mercato interno senza frontiere, non aveva specificamente contemplato la creazione delle grandi infrastrutture necessarie all'accresciuta circolazione di persone, beni e servizi risultante dalla soppressione delle frontiere fisiche, tecniche e fiscali. Lo spazio senza frontiere interne non era compatibile con infrastrutture organizzate e sviluppate su base nazionale: l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali d'infrastrutture diventavano fattori chiave per la gestione coerente del territorio comunitario, tanto da essere formalizzati come politiche comunitarie ad opera del Titolo XII del Tr. Di Maastricht⁴²⁷.

Oggi l'allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale rafforza l'importanza delle RTE, in particolare nel settore dei trasporti, estendendosi la loro copertura all'intero continente europeo. Infatti, le reti transeuropee di trasporto (TEN-T) sono assi di collegamento volti ad interconnettere le reti di trasporto degli Stati membri dell'UE, la cui realizzazione è di fondamentale importanza al fine di favorire la realizzazione del mercato interno, assicurando

⁴²⁷ PREDIERI, A., *D. Un. Eur.* 97, pagg. 287 ss.

la libera circolazione delle merci, delle persona, dei servizi, nonché per il perseguimento degli obiettivi di Lisbona in termini di crescita economica e rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, in quanto consentono di collegare le regioni più svantaggiate a quelle più avanzate.

Le scelte in materia di reti transeuropee, tra diritto europeo e diritto internazionale: organi coinvolti e valore giuridico.

Il tema relativo alle scelte in materia di reti transeuropee si colloca in un ambito di profondo legame tra norme di diritto comunitario e norme di matrice internazionale, che si concretizzano prevalentemente in strumenti di *soft-law*⁴²⁸. Con riguardo a questi ultimi, si tratta prevalentemente dichiarazioni ministeriali delle conferenze paneuropee, trattati internazionali e, nel settore delle reti dei trasporti, i cc.dd. *memoranda of understanding*, protocolli d'intesa sottoscritti dal Commissario per l'UE e dai Ministri dei trasporti degli Stati interessati e che istituiscono i cc.dd. comitati di gestione, organi che riferiscono periodicamente alla Commissione sulla propria attività, creando un collegamento fra la dimensione esterna e quella interna all'Unione Europea⁴²⁹.

Nel diritto comunitario la competenza in materia di reti transeuropee è contenuta nel TFUE agli artt. 170-172 (ex artt. 154-155-156), inseriti dal trattato di Maastricht: al fine di garantire ai cittadini e agli operatori economici lo sfruttamento dello spazio interno senza frontiere, si rende necessario sviluppare appositi collegamenti di trasporti, telecomunicazioni ed energia.

I primi interventi si sono collocati fuori dall'ambito strettamente comunitario, sul piano della cooperazione internazionale attuata a livello intergovernativo anche precedentemente all'effettiva introduzione di una competenza specifica nel trattato, al fine, in particolare, di delineare i tracciati dei cc.dd. corridoi.

Con la risoluzione del Consiglio del 22 gennaio 1990 si stabiliva la necessità di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei fattori produttivi non solo dal punto di vista normativo, ma anche sotto il profilo degli ostacoli propriamente tecnici⁴³⁰. A seguito dell'inserimento di quelli

⁴²⁸ BERGAMINI, E., *Le scelte in materia di reti trans europee dei trasporti*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2006, fasc. 3-4 pag. 653.

⁴²⁹ CAFARO, S. *I corridoi paneuropei dei trasporti: una combinazione di diritto internazionale e di diritto comunitario per collegare il continente*, in *Dir. com. scambi int.*, 2003, pagg. 711 ss.

⁴³⁰ Il Consiglio aveva rilevato che "prestando soprattutto attenzione alle situazioni periferiche nel contesto della coesione economica e sociale, occorre assegnare una precedenza particolare allo sviluppo e all'interconnessione delle reti transeuropee, segnatamente nei settori del controllo aereo, della distribuzione di energia, delle infrastrutture di trasporto ed in particolare dei collegamenti terrestri più efficienti, delle telecomunicazioni ed in particolare dei collegamenti dei principali agglomerati urbani della Comunità mediante reti di telecomunicazione a banda larga, nonché dell'attuazione dei programmi di formazione comunitari

che all'epoca del trattato di Maastricht erano gli artt. 129 B, C, D (ex artt. 154 ss.) attualmente artt. 170-172 TFUE, viene definitivamente creata la competenza comunitaria relativa alla nozione di rete transeuropea⁴³¹, definita come “la congiunzione fisica delle reti nazionali, finalizzata alla loro utilizzazione su scala comunitaria” e basata sui principi dell'interconnessione e dell'interoperabilità.⁴³²

Si tratta di una competenza concorrente, nella quale l'intervento della Comunità non esclude, ma affianca quello degli Stati, attraverso l'armonizzazione delle condizioni operative delle reti nazionali e il finanziamento degli interventi necessari per la realizzazione degli obiettivi⁴³³. Pertanto, la Comunità dovrà intervenire solo allorché si renda necessario e preferibile un intervento a livello sovranazionale, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Il quadro comunitario esistente in materia di reti transeuropee, delineato dalle decisioni e dagli atti di *soft-law*, riveste una posizione gerarchica di superiorità nei confronti del diritto interno. In particolare, le decisioni comunitarie stabiliscono delle linee guida, atti di indirizzo elaborati nel rispetto del principio di attribuzione e di quello di sussidiarietà. Si tratta di scelte che fungono da parametro di legittimità degli atti normativi e amministrativi interni, statali o locali, la cui inosservanza configura altresì una violazione da parte dello Stato del principio di leale cooperazione che può comportare l'apertura di un procedimento di infrazione. Per cui, si può ritenere che l'art. 170 TFUE (ex art.154) rappresenti indirettamente un parametro di responsabilità comunitaria sulla base del generale principio di leale cooperazione⁴³⁴.

Per ciò che concerne le modalità di intervento prettamente comunitarie, l'UE può stabilire orientamenti, intraprendere azioni necessarie per garantire l'interoperatività e appoggiare progetti di interesse comune sostenuti dagli Stati membri. Ciò avviene mediante il ricorso alla procedura di codecisione (che prima del Trattato di Amsterdam si applicava solo agli

esistenti”. Si invitava pertanto la Commissione a presentare proposte concrete, che, in materia di reti stradali e di vie navigabili sono state recepite nella decisione del Consiglio 29-10-94, GUCE, L 305/93.

⁴³¹ L'articolo 170 del trattato sul funzionamento dell'Unione riporta l'articolo 154 Trattato CE e recita: « Per contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui agli articoli 26 e 174 e per consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti trans-europee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. ».

⁴³²

□ Tuttavia, la terminologia TEN non è di derivazione comunitaria, ma di diritto internazionale, infatti la definizione dei corridoi è stata in primo luogo oggetto di trattati internazionali, poi ricaduti interamente nella disciplina comunitaria grazie anche all'allargamento della comunità.

⁴³³

□ Questo dato è reso evidente, in primo luogo dai termini impiegati nell'art. 154: «la Comunità concorre ...», «l'azione della Comunità mira a favorire ...». Il carattere sussidiario dell'attività europea è collegato anche alla natura delle reti, che nascono dal congiungimento delle reti nazionali, sulle quali si appoggiano e il cui sviluppo incombe, soprattutto, sugli Stati membri.

⁴³⁴ BERGAMINI, E., *Le scelte in materia di reti trans europee dei trasporti*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2006, fasc. 3-4, pag. 666.

orientamenti), con la necessaria partecipazione al medesimo livello, del Parlamento e del Consiglio, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni. Gli **orientamenti** si svolgono in quattro componenti: in primo luogo, devono contenere gli obiettivi dell'azione, attraverso l'indicazione delle reti transeuropee da realizzare, degli ostacoli che la realizzazione incontra e della relativa soluzione; in secondo luogo devono stabilire le priorità, in relazione all'urgenza dei problemi che l'intervento mira a risolvere; in terzo luogo, devono individuare le linee principali delle azioni regolamentari, amministrative, di ricerca contemplate a livello europeo; infine, devono identificare i progetti di interesse comune, nonché i relativi finanziamenti. Gli atti che approvano gli orientamenti sono, come segnalato in precedenza, qualificabili come decisioni, che costituiscono atti non dettagliati di carattere vincolante⁴³⁵, pur non essendo chiara l'intensità dell'obbligo che fanno sorgere in capo ai destinatari. Tuttavia, agli Stati il cui territorio è interessato dagli orientamenti è riconosciuto un diritto di veto nei confronti dell'adozione di tali atti⁴³⁶, pertanto, il margine di manovra lasciato a Consiglio e Parlamento sarà estremamente ridotto, non potendo interferire con le posizioni sulle quali gli Stati abbiano già deliberato.

Le **azioni necessarie per garantire l'interoperabilità delle reti** costituiscono il mezzo per assicurare la compatibilità tra le reti nazionali nonostante gli ostacoli fisici e tecnici, attraverso attività di ricerca e sviluppo. La Corte di Giustizia⁴³⁷ ha precisato che l'adozione di tali strumenti non debba essere necessariamente preceduta dalla fissazione di orientamenti, soprattutto allorché si tratti di azioni operative intese a garantire l'interoperatività delle reti nazionali esistenti al fine di renderle tecnicamente compatibili all'integrazione nella rete transeuropea.

(segue). **Analisi delle scelte in tema di reti transeuropee dei trasporti (TEN-T).**

Con specifico riguardo alle **reti dei trasporti**, gli orientamenti comunitari sono stati definiti per la prima volta con la decisione 1692/96/CE del Parlamento e del Consiglio⁴³⁸, che ha

⁴³⁵ PREDIERI, A., *D. Un. eur.* 97, pag.623.

⁴³⁶ art 172, par. 2 ««Gli orientamenti ed i progetti di interesse comune che riguardano il territorio di uno Stato membro esigono l'approvazione dello Stato membro interessato»».

⁴³⁷ Cfr. CG 26-03-96, C-271/94.

⁴³⁸ Gli obiettivi della rete, secondo la direttiva, erano i seguenti:

a) garantire, in uno spazio senza frontiere interne, una mobilità durevole delle persone e delle merci, alle migliori condizioni sociali e di sicurezza possibili, concorrendo al tempo stesso al conseguimento degli obiettivi comunitari, in particolare in materia di ambiente e di concorrenza, nonché contribuire al rafforzamento della coesione economica e sociale;

sancito le linee guida per lo sviluppo delle reti dei trasporti, definendo le condizioni che un progetto deve rispettare per essere qualificato di interesse comune e poter beneficiare dei finanziamenti comunitari⁴³⁹, ed elencando i 14 progetti di interesse comune individuati dal Consiglio europeo di Essen del 1994 e da quello di Dublino del 1996. La decisione è stata da ultimo modificata, su impulso delle considerazioni espresse dal Gruppo di alto livello Van Miert, dalla decisione 884/2004/CE che ha aumentato il numero dei progetti prioritari: la Commissione europea ha redatto un elenco⁴⁴⁰ di 30 progetti prioritari da avviare prima del 2010, per un costo totale stimato in 225 miliardi di euro. L'elenco dà pienamente spazio alla dimensione del nuovo allargamento e intende creare assetti che favoriscano una mobilità più sostenibile, concentrando gli investimenti sui trasporti ferroviari, fluviali e marittimi. Ai fini dell'accelerazione della realizzazione delle tratte frontaliere, i trenta progetti prioritari sono

-
- b) offrire agli utenti infrastrutture di qualità elevata, a condizioni economiche accettabili;
 - c) includere tutti i modi di trasporto, tenendo conto dei loro vantaggi comparativi;
 - d) permettere un uso ottimale delle capacità esistenti;
 - e) essere, per quanto possibile, interoperabile all'interno dei modi di trasporto e favorire l'intermodalità tra i vari modi di trasporto;
 - f) essere, per quanto possibile, economicamente sostenibile;
 - g) coprire tutto il territorio degli Stati membri della Comunità, in modo da facilitare l'accesso in generale, congiungere le regioni insulari o periferiche e le regioni intercluse con le regioni centrali e collegare fra di loro senza strozzature le grandi zone urbane e le regioni della Comunità;
 - h) poter essere connessa alle reti degli Stati dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), dei paesi dell'Europa centrale ed orientale e dei paesi mediterranei, promuovendo parallelamente l'interoperabilità e l'accesso a tali reti ove ciò risponda agli interessi della Comunità.

⁴³⁹ Ogni due anni la Commissione presenta un rapporto sull'attuazione degli orientamenti di cui alla decisione n. 1692/96/CE e ogni cinque valuta i progressi compiuti nella realizzazione della rete e l'opportunità di aggiornare gli orientamenti.

⁴⁴⁰ 1. l'asse ferroviario Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina; 2. il treno ad alta velocità Parigi-Bruxelles/Bruxelles-Colonia-Amsterdam-Londra; 3. l'asse ferroviario ad alta velocità dell'Europa sudoccidentale; 4. l'asse ferroviario ad alta velocità Est (che comprende il tratto Parigi-Strasburgo/Lussemburgo); 5. la ferrovia convenzionale/trasporto combinato (linea Betuwe) (2007); 6. l'asse ferroviario Lione-Trieste-Divaca/Koper-Lubiana-Budapest-frontiera ucraina; 7. l'asse autostradale Igoumenitsa/Patrasso-Atene-Sofia-Budapest; 8. l'asse multimodale di collegamento del Portogallo/Spagna al resto dell'Europa; 9. l'asse ferroviario Cork-Dublino-Belfast-Stanraer (2001); 10. l'aeroporto Malpensa di Milano (completato nel 2001); 11. il collegamento fisso Öresund (completato nel 2000); 12. il triangolo nordico (asse ferroviario-stradale); 13. l'asse stradale Irlanda/Regno Unito/Benelux (2010); 14. il collegamento ferroviario "West coast main line" (Londra-Glasgow) (2007); 15. il sistema globale di radionavigazione e di posizionamento via satellite Galileo (2008); 16. l'asse ferroviario per il trasporto di merci attraverso i Pirenei Sines/Algeciras-Madrid-Parigi; 17. l'asse ferroviario Parigi-Stoccarda-Vienna-Bratislava; 18. l'asse fluviale Reno/Mosa-Meno-Danubio; 19. l'interoperabilità ferroviaria della rete iberica ad alta velocità; 20. l'asse ferroviario del Fehmarn Belt tra la Germania e la Danimarca; 21. le "autostrade del mare": Mar Baltico, Arco atlantico, Europa sudorientale, Mediterraneo occidentale; 22. l'asse ferroviario Atene-Sofia-Budapest-Vienna-Praga-Norimberga/Dresda; 23. l'asse ferroviario Danzica-Varsavia-Brno/Bratislava-Vienna; 24. l'asse ferroviario Lione/Ginevra-Basilea-Duisburg-Rotterdam/Anversa; 25. l'asse autostradale Danzica-Brno/Bratislava-Vienna; 26. l'asse ferroviario-stradale Irlanda/Regno Unito-Europa continentale; 27. l'asse ferroviario "Rail Baltica" Varsavia-Kaunas-Riga-Tallinn-Helsinki; 28. "Eurocaprail" sull'asse ferroviario Bruxelles-Lussemburgo-Strasburgo; 29. l'asse ferroviario del corridoio intermodale Mare Ionio/Adriatico; 30. il collegamento fluviale Senna-Schelda.

stati dichiarati di interesse europeo⁴⁴¹. **L'individuazione** dei progetti prioritari della rete transeuropea di trasporto è stata effettuata con l'ausilio di una metodologia selettiva basata sui seguenti criteri:

- dare la priorità ai progetti di infrastrutture terrestri finalizzati a completare la rete e ad eliminare le strozzature e ai progetti ferroviari volti a migliorare l'interoperabilità della rete europea con l'obiettivo finale di rafforzare la coesione.
- garantire lo sviluppo sostenibile: sono stati, pertanto, privilegiati i progetti volti a riequilibrare i sistemi di trasporto mediante la promozione di modalità alternative al trasporto su strada, quali: la ferrovia, le vie navigabili e il trasporto marittimo a corto raggio;
- verificare l'impegno degli Stati membri interessati a realizzare i progetti entro termini ragionevoli. Sulla base di tale valutazione è stato elaborato un elenco ristretto di progetti (30 progetti prioritari) che comprende progetti di ampia portata per i quali tutti gli Stati membri interessati sono stati in grado di dimostrare un impegno politico sufficiente al fine di garantire l'inizio dei lavori entro il 2010 e il completamento delle infrastrutture entro il 2020;
- infine, la limitata disponibilità di risorse finanziarie ha reso necessario concentrare il contributo comunitario sul finanziamento delle sezioni transfrontaliere e sulle principali strozzature dei progetti prioritari, quindi sui progetti che presentano un maggiore valore aggiunto per l'Europa e per i quali è garantita la cooperazione con gli altri soggetti finanziatori.

L'opzione in favore dell'impiego di un atto tipico quale la decisione, induce a soffermarsi sulle conseguenze che ne derivano in termini di efficacia; a tale proposito, è opportuno distinguere fra gli aspetti di scelta delle modalità di sviluppo delle reti e quelli di finanziamento. Con riguardo al primo profilo, la necessità dell'approvazione da parte degli Stati territorialmente interessati induce a ritenere che gli orientamenti abbiano portata vincolante per gli Stati stessi, che dovranno provvedere affinché vengano rispettati all'interno delle singole politiche nazionali. La forma della decisione implica che la suddetta vincolatività valga solo per i destinatari (gli Stati interessati), che rimarranno titolari di poteri di attuazione largamente discrezionali, oltre che per le stesse istituzioni. Sotto il secondo profilo, il regolamento n. 807/2004/CE stabilisce che, con riguardo ai 30 progetti prioritari, la comunità copra il 10%

⁴⁴¹ La nozione di "progetto di interesse comune" è delineata dai seguenti criteri: la realizzazione di collegamenti necessari per agevolare il trasporto, l'ottimizzazione dell'efficienza delle infrastrutture esistenti, l'attuazione dell'interoperabilità degli elementi della rete, l'integrazione della dimensione ambientale nella rete.

delle spese, quota che aumenta fino al 20% per alcune tipologie di intervento e che può arrivare al 50% per le spese di progettazione; la restante parte dei costi dovrà essere sopportata dal bilancio degli Stati. È pertanto evidente il motivo per cui non si può ritenere che le decisioni comportino un obbligo di procedere alla costruzione di tali infrastrutture, dal momento che le istituzioni europee non erogano l'intero finanziamento⁴⁴².

La Commissione procede a **monitorare** lo stato di avanzamento dei lavori e la realizzazione dei progetti prioritari, anche in relazione all'uso delle risorse finanziarie destinate a tal fine. Per agevolare il coordinamento nell'attuazione dei progetti prioritari la Commissione può nominare, d'accordo con gli Stati membri interessati, un "coordinatore europeo", che agisce in nome e per conto della Commissione per un solo progetto o un asse principale. Il suo compito sarà quello di redigere un piano di lavoro per le attività di cui è responsabile e un rapporto sull'avanzamento dei lavori. Per condurre al meglio la propria missione, agisce in consultazione con gli Stati membri, le autorità regionali e locali, gli operatori del settore e gli utenti dei mezzi di trasporto ed i rappresentanti della società civile, secondo modalità concordate di volta in volta con gli Stati e al fine di assicurare ai progetti il più ampio consenso possibile. Il coordinatore ha il compito di predisporre una relazione annuale che analizza i seguenti aspetti:

- i progressi compiuti nella realizzazione dei progetti;
- gli sviluppi normativi o di altra natura suscettibili di avere ripercussioni sui progetti;
- l'attendibilità delle previsioni del calendario delle spese;
- l'impegno degli Stati interessati e le condizioni necessarie per garantire il massimo valore aggiunto dell'aiuto comunitario;
- gli ostacoli che potrebbero ritardarne la realizzazione rispetto alle scadenze fissate dal Parlamento europeo e dal Consiglio;
- l'opportunità di modificare le caratteristiche dei progetti.

Inoltre, la Commissione ha istituito vari gruppi di lavoro incaricati di svolgere una valutazione dei progressi compiuti nella realizzazione dei progetti e di proporre eventuali adeguamenti.

Infine, sempre nell'ambito dell'attività di monitoraggio, nel 2006 la Commissione ha istituito un'**agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto (RTE-T)**, al fine di mettere a

⁴⁴² Per quanto riguarda il finanziamento, prima delle modifiche introdotte con il Trattato di Amsterdam, erano previste due distinte modalità: un intervento in appoggio ai finanziamenti statali e un intervento diretto del Fondo di coesione. Per quanto riguarda il finanziamento in sostegno allo Stato, era esplicita la subordinazione del finanziamento comunitario a quello statale: pertanto, non poteva ricorrere all'aiuto comunitario il privato che non godesse di una sovvenzione pubblica. Il trattato di Amsterdam introduce la possibilità di appoggiare non solo gli sforzi effettuati dagli Stati membri per i progetti di interesse comune, ma anche progetti che gli Stati si limitano a sostenere; la modifica mira a favorire l'intervento di capitali non statali per il finanziamento dei progetti di reti transeuropee.

disposizione una consulenza di alto livello per l'attuazione della rete, gestire ed ottimizzare la realizzazione della rete transeuropea dei trasporti, nonché garantire un migliore coordinamento dei finanziamenti con altri strumenti comunitari. A questo riguardo, nell'ambito del dibattito sul finanziamento delle reti TEN, è stata sottolineata più volte la necessità di prevedere meccanismi di gestione e di coordinamento che favoriscano un utilizzo ottimale di tutte le fonti di finanziamento disponibili, in particolare evitando, in relazione ad un medesimo progetto, il cumulo di finanziamenti comunitari provenienti da fonti diverse. Ciò significa, ad esempio, che le spese sostenute per realizzare un progetto rientrante in un programma operativo che beneficia del contributo dei Fondi strutturali e di coesione non possono beneficiare di finanziamenti provenienti da altre fonti comunitarie.

L'Agenzia è stata istituita dalla Commissione con la decisione 2007/60/CE del 26 ottobre 2006 (e in applicazione del Reg. n. 58/2003 del Consiglio che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari). Nell'ambito dell'azione comunitaria concernente la rete transeuropea di trasporto, è incaricata dell'esecuzione di compiti riguardanti la concessione di un contributo finanziario comunitario conformemente al regolamento (CE) n. 2236/95 e al regolamento (CE) n. 680/2007, ad esclusione dei compiti che richiedono poteri discrezionali per la traduzione di scelte politiche in azioni, quali la programmazione, la definizione delle priorità, la valutazione dei programmi, ecc...

Nello specifico, l'Agenzia ha i seguenti compiti:

- sostenere la Commissione durante le fasi di programmazione e di selezione, gestire il monitoraggio del contributo finanziario comunitario erogato a progetti di interesse comune a carico del bilancio della RTE-T, e svolgere i controlli necessari a tal fine;
- curare un maggiore coordinamento della concessione dei contributi comunitari per tutti i progetti di interesse comune che ricevono finanziamenti dai fondi strutturali dal Fondo di coesione e dalla Banca europea per gli investimenti (BEI);
- fornire assistenza ai promotori del progetto ai fini dell'ingegneria finanziaria dei progetti e studiare dei metodi comuni di valutazione;
- adottare i provvedimenti necessari per l'esecuzione del bilancio (entrate e spese) e svolgere le operazioni necessarie per la gestione dell'attività comunitaria nel settore della RTE-T, di cui ai regolamenti (CE) n. 2236/95 e (CE) n. 680/2007;
- raccogliere, analizzare e trasmettere alla Commissione tutte le informazioni necessarie per la realizzazione della RTE-T;

- adottare misure di accompagnamento per contribuire all'efficienza e all'efficacia del programma RTE-T, ivi compresi la promozione del programma TEN-T presso tutte le parti interessate e il miglioramento della sua visibilità per il vasto pubblico;
- fornire un supporto tecnico-amministrativo ogni qualvolta la Commissione lo richieda.

L'Agenzia beneficia di una sovvenzione iscritta nel bilancio generale delle Comunità europee e prelevata sulla dotazione globale dell'azione comunitaria nel settore della RTE-T, è soggetta al controllo della Commissione e deve rendere conto dell'esecuzione dell'azione comunitaria ad essa affidata secondo le modalità e la periodicità indicate nell'atto di delega.

IL LIVELLO NAZIONALE

Il ruolo del Parlamento.

Nella politica infrastrutturale nazionale riveste un ruolo di massima importanza l'attività amministrativa dell'esecutivo. Il Parlamento determina, in ossequio al principio di legalità, il quadro entro il quale il potere esecutivo può muoversi.

L'articolo 117, Cost., nella formulazione successiva alla revisione costituzionale del 2001 non fa riferimento alla materia delle opere pubbliche. Essa, dal momento che non può ritenersi *tout court* ricompresa nella competenza regionale esclusiva del terzo comma, deve essere intesa come funzione strumentale rispetto alla funzione finale.

La competenza amministrativa sui lavori pubblici segue, quindi, la distribuzione delle competenze amministrative finali.

Il Titolo V definisce come concorrente la competenza legislativa in materia di:

- porti e aeroporti civili (senza distinguere tra grandi e piccoli);
- *grandi* reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione *nazionale* dell'energia;

La materia della progettazione e realizzazione delle infrastrutture (dalle strade alle ferrovie ai porti alle linee di telecomunicazioni) è quindi sul piano dell'allocazione della potestà legislativa tra diversi livelli di governo, di competenza concorrente.

Le Regioni, nel mutato quadro costituzionale, non solo sono titolari di propri poteri amministrativi, oggi coerentemente con i principi di adeguatezza e sussidiarietà, ma sono anche titolari di una propria potestà legislativa (concorrente) anche in materia di grandi infrastrutture che consente, peraltro, di allocare la titolarità e l'esercizio dei poteri amministrativi in detta materia, in capo a se stesse ovvero in capo ad enti territoriali, a prescindere da ogni determinazione legislativa nazionale.

Stupisce che sia attribuita alla potestà legislativa concorrente la competenza ad intervenire in materie che lo stesso legislatore costituzionale riferisce a «grandi» o «nazionali» opere pubbliche. Risulterebbe, infatti, una certa contraddizione tra la competenza regionale-locale

nella realizzazione degli interventi, e la competenza dello Stato nella sola definizione dei principi della materia. Questa ricostruzione sembra, in particolare, difficilmente difendibile allorché si tratti di «reti» infrastrutturali, per la cui realizzazione sia necessaria una progettazione unitaria, ed una unitaria gestione della rete realizzata.

Questo riparto di competenze⁴⁴³ ha messo in luce la sua fragilità di fronte ad esigenze di celere realizzazione delle opere. Il legislatore ha, infatti, affiancato alla disciplina ordinaria, alcune discipline speciali, dichiaratamente orientate alla semplificazione ed accelerazione delle procedure, in una direzione decisamente derogatoria delle ordinarie modalità di acquisizione degli atti di assenso da parte dei diversi centri di interesse di livello locale.

Il **procedimento ordinario** (disciplinato dal D.P.R. 383/1994, artt. 2 e 3, e dalle disposizioni della l. 241/90 in tema di conferenza di servizi) per la localizzazione delle opere di interesse statale, prevede, in sintesi, che l'accertamento di conformità ai piani urbanistici ed edilizi sia “fatto dallo Stato di intesa con la regione interessata”. In caso di fallimento dell'intesa si prevede la convocazione di una conferenza di servizi alla quale partecipano tutti i livelli amministrativi coinvolti e, in generale, tutti gli enti e le amministrazioni che a vario titolo sono chiamati ad esprimere atti di assenso sul progetto infrastrutturale che sono destinati ad essere assorbiti e sostituiti dalla determinazione conclusiva del procedimento⁴⁴⁴. La procedura ordinaria implica quindi un ricorso frequente alla conferenza di servizi come metodo di confronto ed esame contestuale dei diversi interessi pubblici, ponendoli come tendenzialmente equiordinati rispetto alla definizione dell'assetto decisionale conclusivo.

La legge n. **443/2001**⁴⁴⁵ (c.d. “Legge Obiettivo”) e la successiva normativa di attuazione (adesso contenuta nel titolo IV del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 163/2006) ha introdotto, invece, una nuova normativa che regola le modalità di programmazione, finanziamento, e localizzazione delle opere pubbliche, definite “*strategiche di preminente interesse nazionale*”.

La procedura, che verrà nei paragrafi seguenti analizzata nel dettaglio, attribuisce un ruolo centrale, e tendenzialmente assorbente delle competenze al Ministero proponente ed al CIPE.

⁴⁴³ che verrà analizzato specificamente nei paragrafi successivi.

⁴⁴⁴ Il raggiungimento di tale determinazione, che sino ad oggi richiedeva la convergenza unanime delle posizioni espresse, a seguito della recentissima modifica introdotta dal D.L. 185/08 (c.d. “Decreto Anticrisi”) conv. in l. 2/09, può conseguire anche all'assunzione della posizione che ha registrato la maggioranza dei consensi, ad eccezione che vi sia il dissenso di un'amministrazione preposta “*alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità*” o della “*regione interessata*”. In tal caso, il superamento del dissenso è rimesso alla determinazione finale ‘sostitutiva’ del decisore politico di livello governativo (nel caso di interventi di interesse statale, il Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 81, comma 4 d.p.r. 616/77).

⁴⁴⁵ Oggetto della nota sentenza Corte costituzionale 303 del 2003, che verrà analizzata successivamente.

Il Parlamento interviene nella definizione delle infrastrutture strategiche tramite l'approvazione del Piano delle Infrastrutture Strategiche in sede di discussione del DPEF. A partire dal 2003, infatti, il DPEF reca un allegato specifico interamente dedicato allo stato di attuazione sul Programma delle infrastrutture strategiche (cd. **allegato Infrastrutture**). Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, l. 443 del 2001, nel programma delle infrastrutture strategiche (PIS) devono essere inserite le infrastrutture *da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese nonché per assicurare efficienza funzionale ed operativa e l'ottimizzazione dei costi di gestione dei complessi immobiliari sedi delle istituzioni dei presidi centrali e la sicurezza strategica dello Stato e delle opere la cui rilevanza culturale trascende i confini nazionali.*

L'individuazione delle opere dovrebbe, dunque, deve avvenire alla luce di un criterio teleologico, in quanto, secondo la *voluntas legis*, le finalità da perseguire mediante la programmazione di grandi interventi infrastrutturali, sono:

- *il riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale;*
- *la garanzia della sicurezza strategica;*
- *il contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del Paese;*
- *l'adeguamento della strategia nazionale a quella comunitaria delle infrastrutture e della gestione dei servizi pubblici locali di difesa dell'ambiente.*

L'inserimento del programma nel DPEF deve essere preceduto da un parere del CIPE e da un'intesa della Conferenza unificata. La nuova legge sulla contabilità dello Stato (legge 196 del 2009) avendo sostituito il DPEF con la Decisione di finanza pubblica, ha esplicitamente disposto che il programma sia allegato alla Decisione.

Con le risoluzioni di approvazione del DPEF, ciascuna Camera, a fronte dei frequenti e notevoli ritardi nello stato di avanzamento⁴⁴⁶ delle opere già approvate, ha impegnato il Governo a porre rimedio alla situazione di *gap* infrastrutturale che contraddistingue l'Italia rispetto ai Paesi maggiormente sviluppati dell'Unione Europea.

L'esame parlamentare del Documento di programmazione economica e finanziaria relativo al 2010-2013 si è concluso con l'approvazione di una risoluzione che ha impegnato il Governo a dare impulso alla realizzazione delle infrastrutture strategiche e a completare le opere dei corridoi multimodali paneuropei che interessano il territorio nazionale, nonché i collegamenti trasversali e i valichi alpini. La risoluzione 6-00004 approvata nella seduta dell'8 luglio 2008 e la risoluzione 6-00028 approvata nella seduta del 29 luglio 2009 sottolineano, infatti, la necessità di proseguire nell'attuazione del PIS (programma infrastrutture strategiche) allegato

⁴⁴⁶ Come si è già detto, circa lo stato di avanzamento dei lavori, il Governo dovrebbe fornire indicazioni nell'Allegato infrastrutture.

al DPEF, che contiene l'elenco aggiornato delle opere da realizzare in legge obbiettivo (che è stato deciso dal CIPE con la delibera n. 121 del 21 dicembre 2001). Le risoluzioni oltre a determinare le priorità impegnano il Governo a:

- individuare i provvedimenti di reintegro delle risorse FAS destinate ad infrastrutture;
- sostenere il potenziamento della dotazione infrastrutturale del Paese e favorire lo sviluppo delle reti di comunicazione di nuova generazione, con riferimento alla comunicazione elettronica a banda larga;
- assicurare le priorità indicate nell'allegato infrastrutture che devono conformarsi agli indirizzi di carattere generale, quali la sostenibilità ambientale, l'intermodalità, la riduzione del trasporto su gomma e l'incentivazione di quello su rotaia.

Com'è noto, il Governo non può interpretare il valore degli indirizzi contenuti nelle risoluzioni di approvazione del DPEF, in quanto tali risoluzioni, secondo quanto previsto dalla legge n. 468/1978 (ed analogamente l'art. 10 della legge 196 del 2009 prevede che la DFP come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari, contiene gli obiettivi di politica economica) fissano gli obiettivi della finanza pubblica che si risolvono in precisi limiti per il Governo nella predisposizione della legge finanziaria⁴⁴⁷.

Nonostante gli indirizzi parlamentari dovrebbero, dunque, rappresentare un preciso impegno per il Governo di porre in essere le misure idonee al perseguimento degli obiettivi indicati, le risorse disponibili non sono mai state sufficienti per avviare o proseguire tutte le opere approvate. La causa principale della sproporzione delle risorse disponibili rispetto a quelle necessarie è stata individuata nel numero di opere strategiche inserite nel programma in quanto eccessivo, «frutto di un atteggiamento poco selettivo del Governo e di una trattativa con le regioni, senza dettagliati e scientifici *business plan* con costi e benefici»⁴⁴⁸. La dottrina⁴⁴⁹ rileva come una criticità che nonostante i margini di bilancio siano piuttosto ristretti, non esista alcuna previsione legislativa circa la selezione, né l'attribuzione di una priorità, foss'anche solo cronologica, per la costruzione del “programma”. Lo stesso Programma infrastrutture strategiche del 2007 ribadisce come «nel momento in cui si è vicini al blocco reale della mobilità [...] è davvero gratuito parlare di scelte prioritarie»⁴⁵⁰. All'atto pratico, quindi, la copertura assegnata nel DPEF si rivela perciò un esercizio simbolico, che ha portato la Corte dei Conti a ricusare alcune opere.

⁴⁴⁷ GIANNITI L. - LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, 170.

⁴⁴⁸ ARALDI A., *Grandi opere per battere la carenza di infrastrutture*, in *Amministrazione civile*, gennaio 2007, 43.

⁴⁴⁹ GRUPPO DI RICERCA DIRETTO DA ALESSANDRO CAMPI, *Questioni di governance*, in *Le Politiche pubbliche per le infrastrutture di interesse nazionale - Rapporto 2009*, www.italiadecide.it.

⁴⁵⁰ Programma Infrastrutture Strategiche 2007 p. 16.

Un primo rimedio ai rischi circa la concreta irrealizzabilità delle opere a causa delle dimensioni eccessive del programma, è stato offerto dalle Camere, indicando, nelle risoluzioni di approvazione del DPEF, le opere prioritarie da completare o avviare nel c.d. “arco di Piano”⁴⁵¹. Conseguentemente, di recente, «oltre a condividere l'inserimento di nuove opere nel programma, Governo e Regioni hanno ripetutamente raggiunto l'intesa sulle opere prioritarie da avviare – e – specificato il fabbisogno finanziario da coprire nel breve termine con risorse della Legge obiettivo»⁴⁵².

In virtù dell'art. 161 comma 1-ter del Codice dei contratti pubblici, inoltre, nell'ambito del programma è riconosciuta priorità *ex lege* alle infrastrutture già avviate, ai progetti esecutivi approvati, agli interventi per i quali ricorre la possibilità di finanziamento con capitale privato nella misura maggiore possibile.

Il Parlamento con la legge 191/2009 (legge finanziaria 2010), all'articolo 2, **commi 232-234**, in risposta ad alcuni rilievi mossi dalla Corte dei Conti che impedivano l'avvio di progetti strategici, ha introdotto la nozione di “**lotto costruttivo**” nella realizzazione dei progetti prioritari, nell'ambito dei corridoi europei TEN -T. da individuarsi con DPCM.

Il **CIPE** può autorizzare tali progetti, nel limite di un importo complessivo residuo da finanziare di 10 miliardi di euro, a condizione che il costo sia integralmente finanziato, che sia allegata una relazione recante le fasi di realizzazione dell'opera, il cronoprogramma dei lavori e i fabbisogni annuali, e che l'affidatario dei lavori rinunci a pretese risarcitorie connesse ad eventuali mancati finanziamenti dei lotti successivi. Il **comma 231** prevede che il CIPE, con l'autorizzazione al primo lotto costruttivo, assuma l'impegno di finanziare integralmente l'opera, ovvero di corrispondere il contributo finanziato. Ai sensi del **comma 232**, dei progetti deve essere fornita specifica indicazione nell'Allegato Infrastrutture del Documento di programmazione economico-finanziaria.

La Legge obiettivo dispone che, una volta approvato il programma, gli interventi in esso previsti devono essere automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro nei comparti idrici ed ambientali, ai fini della individuazione

⁴⁵¹ Così ad esempio nella risoluzione del 2008 prima citata, la Camera dei deputati ha ritenuto che <<assoluta priorità va data alla realizzazione della TAV Torino-Lione e a tutto il Corridoio 5, e relative interferenze, con specifico riferimento alle pedemontane lombarda e veneta, ed al ponte sullo Stretto di Messina nell'ambito del Corridoio 1; ad individuare, con tempi definiti, i provvedimenti di reintegro delle risorse FAS destinate ad infrastrutture, in particolare in Sicilia e Calabria, già ridotte nel decreto-legge n. 93 del 2008; in tale contesto a sostenere il potenziamento della dotazione infrastrutturale complessiva del Paese e in particolare [...] ad assicurare le priorità indicate nell'allegato contenente il programma di infrastrutture strategiche che devono conformarsi agli indirizzi di carattere generale, quali la sostenibilità ambientale, l'intermodalità, la riduzione del trasporto su gomma e l'incentivazione di quello su rotaia>>.

⁴⁵² SIGNORINI P. E., *Il finanziamento e la realizzazione delle grandi infrastrutture in Italia: l'esperienza della Legge obiettivo del 2001*, in *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, a cura di Alfredo Macchiati e Giulio Napolitano, Bologna, 2009, 374 ss.

delle priorità e ai fini dell'armonizzazione con le iniziative già incluse nelle intese e negli accordi stessi, con le indicazioni delle risorse disponibili e da reperire. Inoltre, le infrastrutture strategiche, inserite nel programma, sono automaticamente integrate nel Piano generale dei trasporti.

Il Parlamento è intervenuto in sede di **definizione delle** risorse finanziarie **da ultimo con la legge 2 del 2009 di conversione** del decreto-legge 185/2008 autorizzando la concessione di due contributi quindicennali di 60 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per la realizzazione delle opere strategiche della legge obiettivo (art. 21 l. 185/2008). Le delibere CIPE 10/2009, 26 giugno 2009 e 31 luglio 2009 hanno quindi ripartito le predette risorse.

Il ministro delle infrastrutture è stato audito dalla commissione ambiente (seduta del 12 febbraio 2009) e dalle Commissioni riunite ambiente e trasporti (seduta del 25 marzo 2009) in merito allo **stato di attuazione** del Piano delle infrastrutture strategiche. In tali sedi il Ministro ha evidenziato come dal 2001 al 2008, grazie alla legge obiettivo, sono stati ultimate, cantierate o affidate opere per oltre 47 miliardi di euro, confermando quanto indicato nella relazione sullo stato di attuazione del PIS contenuta nella delibera CIPE 10/2009. Ancora, nella audizione dell'8 luglio 2009 presso la Commissione trasporti il Ministro ha dato conto delle iniziative della Commissione europea sulla politica delle reti trans-europee di trasporto e delle conseguenti azioni del governo.

Il quadro di accelerazione decisionale si completa con la previsione della possibilità, sempre in capo al Ministero competente, di proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti Ministri competenti, nonché i Presidenti delle Regioni interessate, la nomina di **Commissari straordinari** che seguono l'andamento delle opere, promuovendo anche le intese necessarie alla realizzazione dell'opera tra i soggetti pubblici e privati. Recenti innovazioni legislative sulla semplificazione procedimentale in materia di infrastrutture strategiche sono state motivate espressamente con riferimento alla contingente crisi economico-finanziaria globale e l'esigenza di sostenere lo sviluppo con investimenti in infrastrutture. Coerentemente con questa impostazione l'articolo 20 comma 1° del D.L. n. 185/08 (convertito dalla Legge n. 2/2009 e modificato dal d.l. 5/09, convertito dalla legge n. 33/2009), infatti prevede una **procedura di implementazione delle infrastrutture del tutto straordinaria** e sostitutiva dell'ordinario assetto di competenze decisionali. Si prefigura la possibilità di determinare un procedimento di localizzazione *ad hoc* e dai contorni non prefissati, direttamente con Decreto del Presidente del Consiglio di Ministri, su proposta del Ministro competente. Tale atto governativo deve determinare “i tempi di tutte le fasi di realizzazione dell'investimento e il quadro finanziario

dello stesso”. Vi è inoltre la precisazione per la quale “*Sul rispetto dei suddetti tempi vigilano commissari straordinari delegati, nominati con i medesimi provvedimenti.*” A seguito della modifica della norma intervenuta con il citato d.l. 5/09, sono emersi con forza i caratteri emergenziali della disposizione, avendo il commissario “con riferimento ad ogni fase dell’investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari” (art 7, comma 3 bis, dl 5/09).

Il commissario può derogare ad ogni disposizione vigente nel rispetto della normativa comunitaria sull’affidamento dei contratti pubblici nonché dei principi generali dell’ordinamento giuridico. I singoli decreti contengono l’indicazione delle principali norme cui si intende derogare. Il legislatore ha qui reso esplicito che si tratta di un commissario che ha poteri direttamente operativi e non solo di direzione e coordinamento. Si deve poi brevemente ricordare che, al di là di ogni valutazione ulteriore, i poteri derogatori del commissario incontrano un limite almeno nella normativa comunitaria, e nell’atto “di indirizzo” circa l’uso dei suoi poteri derogatori costituito dal DPCM di individuazione degli interventi strategici anticrisi.

I commissari sono stati nominati tramite il DPCM 5 agosto 2009. La Commissione ambiente ha immediatamente avviato un ciclo di audizioni dei commissari.

Al di là dei sistemi normativi sommariamente descritti, si pongono poi le procedure di carattere emergenziale (ai sensi della legge 225/92 sulla protezione civile), nelle quali l’obiettivo della realizzazione dell’opera si persegue mediante la deroga a tutte le disposizioni ordinamentali vigenti e l’affidamento dello stesso ad un unico soggetto (il commissario delegato di nomina del Presidente del Consiglio), con pieni poteri anche di ordinanza

Centri decisionali a livello governativo.

Dall’impianto normativo, risultante dalla legge 21 dicembre 2001 n. 443⁴⁵³ come modificata dalla legge n. 166 del 2002, e dai decreti attuativi, emerge un complesso intreccio di competenze, che risultano ripartite, per quanto concerne il livello governativo, tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e gli altri Ministri competenti, il CIPE, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ed il Consiglio medesimo.

Le finalità perseguite dal Legislatore sono lo snellimento del procedimento e l’acceleramento dei tempi per la realizzazione delle opere pubbliche ritenute strategiche per lo

⁴⁵³ Legge recante la “Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive” e nota come Legge-obiettivo.

sviluppo socio-economico del Paese. Il raggiungimento di tali ambiziose finalità è stato tentato attribuendo <<*un ruolo centrale, e tendenzialmente assorbente delle competenze ordinariamente ripartite tra diversi livelli normativi al Ministero proponente ed al CIPE*>>⁴⁵⁴.

Nell'intricato quadro organizzativo disegnato dalla normativa, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti risulta, infatti, essere il *luogo di snodo*⁴⁵⁵ tra le varie competenze ed il motore delle fasi finalizzate all'attuazione dell'intervento infrastrutturale, rappresentando sia il *referente unico per tutti i soggetti pubblici e privati* sia *l'essenziale punto di raccordo con il CIPE*⁴⁵⁶.

Conformemente al ruolo rivestito, è fatto obbligo al Ministero di improntare *la propria attività al principio di leale collaborazione con le regioni e le province autonome e con gli enti locali interessati*, e di acquisire, quando previste, le intese con le regioni e le province autonome⁴⁵⁷.

Nello svolgimento delle numerose attività tecniche ed amministrative che gli competono ed allo scopo di risolvere efficacemente le difficoltà tecniche ostative alla realizzazione dell'opera, il predetto Ministero si può avvalere di un'apposita struttura tecnica di missione⁴⁵⁸ e di risorse professionali esterne alla propria struttura organizzativa, e cioè di società specializzate nella progettazione e gestione di lavori pubblici e privati.

Sempre al fine di agevolare la realizzazione delle c.d. grandi infrastrutture, è stata prevista la figura dei Commissari straordinari⁴⁵⁹, i quali possono essere nominati, sin dalla fase istruttoria, dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti gli altri Ministri competenti e, nel caso di opere di competenza dei soggetti aggiudicatori regionali, i presidenti delle regioni o province autonome interessate. Il compito demandato ai commissari straordinari è quello di seguire l'*iter* realizzativo dell'opera, dall'inizio della fase istruttoria fino alla conclusione, provvedendo alle opportune azioni di indirizzo e supporto e promuovendo la formazione delle intese eventualmente necessarie tra soggetti pubblici e privati interessati.

Inoltre, ai commissari straordinari possono essere conferiti i poteri eccezionali di cui all'art. 13 della legge n. 135 del 1997 (la c.d. sblocca cantieri), dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su

⁴⁵⁴ GRUPPO DI RICERCA DIRETTO DA GIULIANO AMATO - VINCENZO CERULLI IRELLI - PAOLO URBANI, *Relazione sulla realizzazione delle infrastrutture in Italia*, in *Le Politiche pubbliche per le infrastrutture di interesse nazionale - Rapporto 2009*, www.italiadicide.it.

⁴⁵⁵ AA. VV., *Il nuovo Codice dei contratti pubblici, di lavori, servizi e forniture*, a cura di Fabio Saitta, Padova, 2008.

⁴⁵⁶ AA. VV., *Commento al Codice dei contratti pubblici, di lavori, servizi e forniture*, a cura di Pasquale De Lise, 2007.

⁴⁵⁷ In tal senso prevede l'art. 163, comma 1, D.lgs. n. 163/2006 contenente il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in cui sono anche confluiti i decreti legislativi n. 190 del 2002 e n. 189 del 2005, attuativi della Legge obiettivo.

⁴⁵⁸ La struttura tecnica di missione è istituita con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed è composta da dipendenti nei limiti dell'organico approvati e da dirigenti delle pubbliche amministrazioni, da tecnici individuati dalle regioni o province interessate, da progettisti ed esperti nella gestione di lavori pubblici e privati e di procedure amministrative.

⁴⁵⁹ Nel caso di particolare complessità dell'opera si può procedere alla nomina anche di uno o più subcommissari in supporto al commissario straordinario.

proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministri competenti e, nel caso di opere di competenza dei soggetti aggiudicatori regionali, anche i presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

In forza di tali poteri, i commissari straordinari possono adottare provvedimenti anche in deroga ad ogni disposizione vigente con il limite del rispetto della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa di tutela ambientale e paesaggistica e di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, e dei principi generali dell'ordinamento, e con l'indicazione esplicita delle norme derogate e delle specifiche motivazioni⁴⁶⁰.

I commissari straordinari devono riferire del proprio operato nonché di ogni problematica riscontrata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e al CIPE, che possono impartire le opportune direttive.

Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può, inoltre, richiedere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la collaborazione dell'Unità tecnica finanza di progetto (UTFP)⁴⁶¹, all'uopo opportunamente riorganizzata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ed attributaria di delicati compiti, quali la predisposizione della relazione tecnico-economica di proposta al CIPE per l'approvazione ed il finanziamento dell'intervento⁴⁶², e la valutazione degli studi di fattibilità delle infrastrutture, predisposti dai soggetti aggiudicatori onde verificare le possibilità di ritorno economico derivante dalla gestione dell'opera e le forme per il ricorso a capitali privati.

Centri decisionali nella fase di programmazione.

La centralità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti risulta evidente sin dalla primissima fase di individuazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, in quanto il Ministero è chiamato dall'art. 1 comma 1 della Legge obiettivo a predisporre il programma (PIS) che costituisce il mezzo di individuazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale⁴⁶³.

⁴⁶⁰ AA.VV., *Commento al Codice*, cit., 385.

⁴⁶¹ L'UTFP, difatti, è stata posta alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica.

⁴⁶² GAROFOLI R. – FERRARI G., *Codice degli appalti pubblici e nuova direttiva ricorsi*, Roma, 2009, 1378.

⁴⁶³ Con il programma vengono individuati anche gli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale.

Nella versione originaria la legge n. 443 attribuiva un ruolo di iniziativa per la individuazione delle opere da inserire nel programma ai Ministri competenti sentite le Regioni oppure alle Regioni sentiti i Ministri competenti.

L'art. 13 comma 3 della legge n. 166 del 2002, nel sostituire il primo comma dell'art. 1 della legge obiettivo, ha mutato il sistema diffuso di iniziativa per la predisposizione del programma in un *sistema ad iniziativa riservata*⁴⁶⁴ al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

La norma nella formulazione vigente prevede che il predetto Ministro predisponga il programma d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome specificatamente interessate.

In particolare, al fine di assicurare il coordinamento delle politiche per gli interventi infrastrutturali valutati di preminente interesse nazionale, si è voluto concentrare in un'unica struttura tecnica amministrativa le innumerevoli prerogative propulsive e *lato sensu* istruttorie all'uopo indispensabili.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dunque, *promuove e riceve* le proposte degli altri Ministeri e delle regioni e province autonome al fine di redigere il programma, ed inoltre, *promuove e propone* intese quadro tra Governo e singole regioni o province autonome, al fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle opere.

La competenza ad approvare il programma predisposto dal Ministero è stata rimessa al CIPE dalla Legge obiettivo, con la fissazione del termine del 31 dicembre 2001 per la prima applicazione della legge medesima. Con la delibera n. 121, il Comitato interministeriale ha provveduto ad approvare il primo programma, però nello stesso giorno di promulgazione della legge n. 443, sicché è stata denunciata la carenza di potere del CIPE ad adottare il programma prima della pubblicazione della legge in Gazzetta Ufficiale. Tuttavia, la deliberazione è stata ritenuta immune da vizi, posto che la legge può dirsi efficace, almeno nei confronti di alcuni organi pubblici, con la sola promulgazione (TAR Lazio, sez. III, 11 giugno 2004 n. 5598) e che la disposizione non è attributiva di poteri negativamente incidenti sulla sfera di terzi (nel qual caso sarebbe sussistita una esigenza di generalizzata conoscibilità), bensì contiene un precetto teso ad autorizzare il CIPE ad inserire le opere pubbliche nel programma al fine di definire il quadro degli interventi di preminente interesse nazionale (Cons. St., sez. VI, 16 marzo 2005 n. 1102).

Al di là del dato formale della competenza ad approvare, nella fase di programmazione, il potere decisionale effettivo del CIPE appare sostanzialmente compresso dall'attività svolta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con gli altri Ministeri e con le regioni e le

⁴⁶⁴ AA. VV, *Commento*, cit., 383.

province autonome interessate, attività dalla quale il Comitato interministeriale rimane totalmente escluso. Difatti, lo schema di programma che viene sottoposto al Comitato per l'approvazione, rappresentando il risultato di una complessa “negoziazione” tra vari livelli decisionali, condotta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, risulta ormai difficilmente modificabile in sede deliberativa.

Al Comitato residua, comunque, la possibilità di formulare, nel corso delle riunioni preparatorie alla deliberazione finale, indicazioni e valutazioni, concernenti in massima parte la misura degli investimenti.

Occorre, inoltre, tener conto che una volta deliberato il primo PIS, le necessità di inserimento di nuove opere nel programma sono state soddisfatte mediante semplici atti di aggiornamento dello stesso.

Quanto detto fornisce occasione per sottolineare che il principio di programmazione non si concretizza in un'attività programmatica ciclica secondo cadenze temporali prestabilite⁴⁶⁵, sebbene il programma ed i successivi aggiornamenti siano stati inseriti in apposito allegato (il c.d. Allegato infrastrutture) al Documento di programmazione economico-finanziaria. Difatti, l'art. 1 della Legge-obiettivo ha previsto l'inserimento del programma, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata, nel DPEF. Al riguardo, la legge 196 del 2009, avendo sostituito il DPEF con la Decisione di finanza pubblica, ha esplicitamente disposto che il programma è allegato alla Decisione.

Centri decisionali nella fase di progettazione preliminare.

Nell'*iter* per la realizzazione delle infrastrutture inserite nel programma, la progettazione preliminare è stata configurata come fase densa di carica decisionale, essendo volta a definire le scelte fondamentali che caratterizzeranno l'opera. Sicché si riscontra un intricato intreccio di competenze di numerosi livelli e centri decisionali, all'interno di una cornice temporale predeterminata dal legislatore, secondo un modulo di accelerazione e concentrazione delle attività che si pone come peculiare ed alternativo rispetto al procedimento ordinario⁴⁶⁶.

Entro il termine di sei mesi⁴⁶⁷ dall'approvazione del programma, i soggetti aggiudicatori⁴⁶⁸ devono trasmettere il progetto preliminare delle infrastrutture di propria competenza al

⁴⁶⁵ AA. VV., *Commento*, cit., 377.

⁴⁶⁶ AA. VV., *Commento*, cit., 393.

⁴⁶⁷ Il termine diventa di nove mesi se è necessario l'espletamento di procedure di gara. Il termine si allunga qualora il soggetto aggiudicatore intenda affidare la redazione del progetto e dunque selezionare un promotore: in tal caso, l'aggiudicatore deve informare il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti affinché provveda alla

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ed ove competenti al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministero delle attività produttive e al Ministero per i beni e le attività culturali, nonché alle regioni o province autonome competenti per territorio, agli enti gestori delle eventuali interferenze.

Alla presentazione del progetto preliminare la Legge obiettivo ha connesso la decorrenza del termine globale di sei mesi entro cui si deve pervenire all'approvazione del progetto preliminare. Conseguentemente, il legislatore delegato ha previsto una sequenza di termini stringenti entro cui i diversi centri decisionali devono adottare gli atti di propria competenza:

- sessanta giorni⁴⁶⁹ per la formulazione delle osservazioni da parte dei Ministeri competenti e delle regioni e province autonome competenti per territorio, e degli enti gestori delle eventuali interferenze⁴⁷⁰;
- quarantacinque giorni⁴⁷¹ per la formulazione della proposta al CIPE da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- trenta giorni per l'approvazione del progetto preliminare da parte del CIPE, che opera nella peculiare composizione, allargata ai presidenti delle regioni o province autonome interessate.

In particolare, l'infruttuosa decorrenza del primo termine non arresta il procedimento: l'unico effetto del mancato rispetto del predetto termine è l'obbligo per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di svolgere un'attività sollecitatoria, assegnando ai soggetti inottemperanti un termine di trenta giorni per provvedere. Decorso l'ulteriore termine, il Ministero deve ugualmente formulare la proposta di approvazione al CIPE, eventualmente apponendovi prescrizioni, sicché l'unica proposta considerata infettibile è quella del Ministero, mentre l'apporto degli altri soggetti potrebbe in concreto anche mancare. Invero, è stato osservato che l'inutile decorso dei termini non produrrebbe un effetto realmente

pubblicazione sul sito internet del Ministero medesimo dell'avviso relativo alle opere realizzabili con l'intervento di capitali privati.

⁴⁶⁸ Ai sensi dell'art. 3 comma 32 Codice dei contratti pubblici, sono soggetti aggiudicatori: le amministrazioni aggiudicatrici (amministrazioni dello Stato, enti pubblici territoriali, altri enti pubblici non economici, organismi di diritto pubblico, associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti), gli enti aggiudicatori (oltre le amministrazioni aggiudicatrici, imprese pubbliche, e soggetti che, non essendo amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche, operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente secondo le norme vigenti) nonché i diversi soggetti pubblici o privati assegnatari di risorse finanziarie integrative a carico dei fondi di cui alla parte II, titolo III, capo IV del Codice medesimo.

⁴⁶⁹ Nella formulazione originaria della disposizione il termine era di novanta giorni.

⁴⁷⁰ L'ente gestore deve, a seguito della trasmissione del progetto, avviare gli studi e le indagini propedeutiche a risolvere le interferenze tra le opere, e collaborare con il soggetto aggiudicatore per lo sviluppo delle opere interferenti e per lo spostamento delle opere interferite.

⁴⁷¹ Nella formulazione originaria della disposizione il termine era di sessanta giorni.

decadenziale per le amministrazioni rappresentate nel CIPE, giacché queste ultime potrebbero far valere le proprie posizioni in sede deliberativa⁴⁷².

Notevoli perplessità desta l'equiparazione della valutazione di impatto ambientale⁴⁷³, (che per le c.d. grandi opere è effettuata nella fase di progettazione preliminare seguendo una procedura semplificata), ad ogni altra osservazione, con la conseguenza che il vano decorrere del termine stabilito dal legislatore delegato e di quello assegnato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, comporterebbe il trasferimento della competenza ad esercitare la valutazione a quest'ultimo Ministero, che formula la propria proposta al CIPE con le eventuali prescrizioni, ed in questo senso, <<la VIA non può più essere considerata un atto infungibile, potendo essere sostituita da un atto endoprocedimentale adottato direttamente da un soggetto estraneo alla cura di interessi ambientali, e quel che più importa, privo delle necessarie conoscenze tecnico-scientifiche>>⁴⁷⁴.

Del resto, può destare perplessità la stessa introduzione di un regime speciale semplificante il procedimento di VIA, sebbene il legislatore pleonasticamente ribadisce il necessario rispetto del disposto dell'art. 2 della direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, come modificata dalla direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997.

La previsione di un procedimento semplificato, pur essendo coerente con la necessità di definire un *quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle opere inserite nel programma*⁴⁷⁵, tuttavia, ha comportato la rottura del parallelismo tra gli elenchi che accedono alla normativa europea ed i diversi modelli di VIA presenti nella legislazione nazionale e regionale, ed ha originato l'evidente paradosso che sulle opere strategiche, comportanti un alto impatto ambientale, si effettua una procedura semplificata e dunque meno rigorosa della procedura ordinaria prevista per le opere a minore impatto.

Ed ancora ha suscitato non poche perplessità la scelta di effettuare la valutazione di impatto ambientale sul progetto preliminare, piuttosto che sul progetto definitivo come avviene nell'*iter* ordinario, in quanto si rischia di privare di significato il ricorso ad uno specifico strumento di tutela dei valori ambientale⁴⁷⁶. Il rischio principale è lo svilimento del giudizio di compatibilità

⁴⁷² MONTEDORO G. – DIPACE R., *Gli appalti di opere*, Torino, 2003, 272.

⁴⁷³ Sebbene per le opere inserite nel programma è previsto un regime speciale di VIA, il solo inserimento non implica necessariamente l'assoggettamento dell'infrastruttura al procedimento speciale previsto: la disciplina speciale concerne solo il *quomodo*, mentre *l'an* rimane stabilito dal regime ordinario come risultante dalle leggi nazionali o regionali vigenti in materia.

⁴⁷⁴ COLOMBO M. C., *La localizzazione delle opere pubbliche: i problemi di conformità urbanistica e le relative competenze*, Padova, 2005, 127; in tal senso anche BOSCOLO E., *La VIA accelerata per le grandi opere*, in *Urb. E App.*, 2003, 129.

⁴⁷⁵ COLOMBO M. C., *op.cit.*, 126.

⁴⁷⁶ BOSCHETTI G., *La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale (legge 21 dicembre 2001, n. 443 e d.lgs. 20 agosto 2002 n. 190)*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, Padova, 2003, 1098; GANDINO A., *VIA e <<grandi opere>>: le nuove frontiere della semplificazione amministrativa*, in *Foro amministrativo*, TAR, n. 4/2005, 1059.

ambientale <<ad un astratto giudizio positivo o negativo tout court, essenzialmente improntato su valutazioni in senso lato politiche>>⁴⁷⁷.

Il pericolo di svilimento della valutazione dell'impatto ambientale potrebbe ritenersi almeno in parte scongiurato dalla previsione di un contenuto dal carattere tecnico più che giuridico-economico per il progetto preliminare delle infrastrutture inserite nel programma.

Il progetto preliminare, infatti, oltre a contenere quanto previsto nell'allegato XXI⁴⁷⁸, deve evidenziare, con apposito adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le eventuali fasce di rispetto, le occorrenti misure di salvaguardia, ed inoltre le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali e i limiti di spesa dell'infrastruttura da realizzare, ivi compreso il limite di spesa per le eventuali opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale comunque non superiori al 5% dell'intero costo dell'opera (esclusi gli oneri di mitigazione di impatto ambientale individuati nell'ambito della procedura di VIA), includendo anche le infrastrutture ed opere connesse necessarie alla realizzazione, ed ove appunto, ai sensi delle disposizioni nazionali o regionali vigenti, l'opera sia soggetta a VIA, il progetto preliminare è corredato anche dallo studio di impatto ambientale (art. 165 comma 3 del Codice dei contratti pubblici).

Unitamente al progetto preliminare deve dunque essere presentato lo studio di impatto ambientale⁴⁷⁹ (SIA), al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare a cura del soggetto proponente⁴⁸⁰.

⁴⁷⁷ MARTELLI G., *Decreto attuativo della legge obiettivo la procedura di VIA per le <<grandi opere>>*, in *Ambiente e Sicurezza* Milano, n. 21/2002, 80.

⁴⁷⁸ In base all'allegato XXI, il progetto preliminare deve contenere:

- a) relazione illustrativa;
- b) relazione tecnica;
- c) studio di impatto ambientale ovvero, ove previsto dalle vigenti normative, relazione di compatibilità ambientale;
- d) studi necessari per un'adeguata conoscenza del contesto in cui andrà a inserirsi l'opera, corredati da dati bibliografici e/o indagini in sito ed in laboratorio quali, indicativamente ma non esaustivamente, quelle topografiche, geologiche, geotecniche, idrogeologiche, idrologiche, idrauliche, sismiche, archeologiche e sulle interferenze e relative relazioni e elaborati grafici atti a pervenire ad una completa caratterizzazione del territorio e dell'ambiente;
- e) planimetria generale ed elaborati grafici;
- f) prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza; qualora il progetto preliminare sia posto a base di gara per concessione o contraente generale tale elaborato dovrà consentire la definizione degli oneri per la sicurezza in fase di realizzazione;
- g) calcolo estimativo;
- h) quadro economico di progetto;
- i) capitolato speciale prestazionale;
- l) studio di inserimento urbanistico;
- m) per le opere soggette a Via nazionale e comunque, ove richiesto, elementi preliminari dei sistemi di monitoraggio previsti per le singole componenti ambientali impattate.

⁴⁷⁹ *Ex* art 183, comma 2, Codice dei contratti pubblici, il SIA deve essere redatto dal soggetto proponente a proprie spese e secondo le direttive comunitarie in materia e le norme dell'allegato XXI. <<In ogni caso esso deve almeno comprendere: una descrizione del progetto con informazioni relative alla sua ubicazione, concezione e dimensioni; una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare rilevanti effetti negativi; i dati necessari per individuare e valutare principali effetti che il progetto può avere sull'ambiente; una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal committente con

Inoltre, *ex art.* 183, comma 2 del Codice dei contratti pubblici, il soggetto aggiudicatore **deve** consegnare, oltre ad un riassunto non tecnico delle informazioni trasmesse indicante anche le eventuali difficoltà riscontrate, una *relazione sui metodi di previsione* utilizzati per la valutazione dell'impatto ambientale, curando l'indicazione delle misure previste per evitare, ridurre ed eventualmente compensare gli effetti negativi⁴⁸¹ sull'ambiente che potrebbero derivare dalla realizzazione del progetto.

Il progetto preliminare, il SIA, e la relazione sono parte del quadro istruttorio alla base del procedimento condotto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Inoltre, in virtù di quanto previsto dall'art. 183 comma 4 del Codice dei contratti pubblici, il Ministro deve tener conto <<*ai fini delle valutazioni di propria competenza, delle eventuali osservazioni ad esso rimesse dai soggetti pubblici e dai privati interessati nei modi e termini di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1986 n. 349*>>⁴⁸², e dunque in forma scritta ed entro trenta giorni.

La partecipazione del privato è notevolmente importante in quanto può assolvere non solo alla funzione di tutela di situazioni soggettive, ma anche a quella di colmare il gap e l'asimmetria informativa che caratterizzano il processo decisionale⁴⁸³.

Tuttavia, rispetto a quanto previsto dalla legge del 1986, la disposizione, seppur apparentemente amplia il novero di soggetti legittimati a partecipare alla fase procedimentale (non solo *qualsiasi cittadino*⁴⁸⁴, ma *soggetti pubblici e privati*), di fatto riduce le possibilità di presentare osservazioni introducendo il requisito della sussistenza di un interesse in capo al soggetto (*soggetti...interessati*). L'*intentio legum conditoris* è stata interpretata come tesa a porre uno specifico filtro selettivo: deve, quindi, trattarsi di un interesse giuridicamente rilevante riconducibile alla situazione soggettiva dell'interesse legittimo oppositivo, e non un interesse adespota alla salubrità dell'ambiente⁴⁸⁵.

indicazione delle principali ragioni della scelta sotto il profilo dell'impatto ambientale; dati, analisi e informazioni relative al progetto stesso, alla utilizzazione delle risorse naturali, alla emissione di inquinanti, alla creazione di sostanze nocive e allo smaltimento dei rifiuti>>.

⁴⁸⁰ Nel Codice dei contratti pubblici non è rinvenibile la definizione di soggetto proponente, rinvenibile, invece, nel Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006. Secondo la definizione data dalla lett. *ɾ*) dell'art. 5 del Codice dell'ambiente, è proponente <<il soggetto pubblico o privato che elabora il piano, programma o progetto>>. Occorre evidenziare che nel Codice dei contratti pubblici si riscontra nel *corpus* del medesimo articolo (art. 183) una discrasia in quanto si fa riferimento, al comma 2, genericamente al *soggetto proponente*, e, al comma 5, all'*autorità proponente*, e dunque sembrerebbe che si sia voluto porre come necessario il carattere pubblico del proponente.

⁴⁸¹ In dottrina, l'indicazione di misure compensative è stata letta come affermazione della ineluttabilità dell'esecuzione dell'opera, ovvero della primarietà dell'interesse alla realizzazione della infrastruttura e della sua prevalenza sull'interesse ambientale, in tal senso COLOMBO M. C., *op.cit.*, 127; AA.VV., *La disciplina*, cit. 353.

⁴⁸² L'art. 183 comma 4, Codice dei contratti pubblici richiama la legge n. 349/1986 abrogata dal Codice dell'ambiente emanato pochi giorni prima.

⁴⁸³ FERRARA R., *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2005, 146.

⁴⁸⁴ Invero, anche sotto la vigenza della legge n. 349/1986, nella sfera dei soggetti legittimati rientravano anche i soggetti pubblici in virtù dell'art. 9 della legge n. 241/1990.

⁴⁸⁵ AA.VV., *La disciplina*, cit., 353.

L'istruttoria tecnica è svolta dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale prevista dall'art. 9 del D.P.R. n. 90/2007⁴⁸⁶.

La Commissione è composta da sessanta commissari, oltre il presidente e il segretario, nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, tra liberi professionisti ed esperti provenienti dalle amministrazioni pubbliche con adeguata professionalità in materie progettuali, ambientali, economiche e giuridiche. Per le valutazioni di impatto ambientale di infrastrutture riconosciute in sede di intesa di concorrente interesse regionale, la composizione è integrata con un componente designato dalle regioni e province autonome interessate ed in possesso dei requisiti di professionalità richiesti per la scelta dei membri di nomina statale.

In particolare, per l'espletamento del procedimento di VIA per le infrastrutture inserite nel programma, è costituita un'apposita Sottocommissione, i cui componenti sono individuati sentito il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La Sottocommissione, sebbene opera in un quadro istruttorio, come si è detto, predisposto da altri soggetti, mantiene autonomi poteri di accertamento per disporre *motu proprio* ulteriori atti istruttori.

La Sottocommissione ha il potere di verificare la completezza della documentazione e di richiedere, entro trenta giorni dall'apertura della procedura, le necessarie integrazioni al soggetto aggiudicatore. Nel caso di richiesta di integrazioni il termine per la conclusione dell'istruttoria, fissato in sessanta giorni dalla presentazione del progetto da parte del soggetto proponente, è differito di trenta giorni per consentire l'adempimento degli incombeni da parte del soggetto aggiudicatore. La decorrenza infruttuosa di tale termine è causa di fatto della chiusura della procedura, dovendosi intendere *ex lege* il parere come negativo. La finalità perseguita non è, evidentemente, l'assicurare al procedimento la completezza della documentazione, in quanto <<*il meccanismo si spiega solo alla luce della particolare logica acceleratoria che percorre la materia delle grandi opere, dal momento che la fattispecie dell'inadempimento, da un punto di vista dogmatico, avrebbe potuto essere configurata come un'ipotesi di inammissibilità/improcedibilità piuttosto che come un caso di vero e proprio silenzio rigetto (peraltro di dubbia riferibilità ai pareri)*>>⁴⁸⁷.

In caso di fisiologica chiusura della procedura, la Sottocommissione esprime il proprio parere sul progetto, ed anche se non è espressamente specificato, è palese che il parere deve essere rassegnato al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in quanto a questi è riservata l'emissione della valutazione di impatto ambientale.

⁴⁸⁶ Il D.P.R. del 2007 ha soppresso la Commissione VIA speciale per le grandi opere, istituendo un unico organo che assorbe le funzioni precedentemente ripartite tra le Commissioni VIA, precedentemente differenti per composizione e competenze.

⁴⁸⁷ AA.VV., *Commento*, cit., 455.

Difatti, entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione del progetto da parte del soggetto aggiudicatore, il predetto Ministro deve esprimere la valutazione sull'impatto ambientale, comunicandola al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁴⁸⁸ ed alle regioni interessate, *ex art.* 183 comma 5 del Codice dei contratti pubblici.

Secondo la medesima disposizione, a fronte di opere che andranno ad incidere su aree sottoposte a vincolo di tutela culturale⁴⁸⁹ o paesaggistica, all'emissione della valutazione sull'impatto ambientale *provvedono* il Ministro dell'ambiente e il Ministro per i beni e le attività culturali. È stato sottolineato come resti <<*dubbia l'esatta configurazione giuridica del rapporto tra i due Ministeri e se le rispettive valutazioni siano destinate, come sembra stando al tenore letterale della disposizione, a mettere capo ad un unico atto valutativo*>>⁴⁹⁰.

Trattasi comunque non dell'atto definitivo di valutazione di impatto ambientale, ma di un parere da trasmettere *in primis* al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, quale referente primario anche in materia di valutazione di impatto ambientale delle grandi opere⁴⁹¹, e successivamente da trasmettere al CIPE per l'approvazione.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, (acquisito, nei casi previsti il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici o di altra commissione consultiva competente), è tenuto ad elaborare una proposta⁴⁹², costituente un documento autonomo, dal quale emerga comunque la ponderazione preliminare di quanto sostenuto dalle amministrazioni ed enti coinvolti. Nella eventualità, invece, in cui risulti omessa la presentazione di osservazioni da talune delle amministrazioni, il Ministero svolge una vera e propria *attività tutoria*, avendo la facoltà di intervenire al posto dei soggetti che non si sono espressi, fornendo valutazioni ovviamente proprie, che si traducono in prescrizioni di cui si deve tener conto in sede di approvazione progettuale⁴⁹³.

La proposta formulata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, unitamente alle osservazioni ad esso trasmesse, è, dunque, sottoposta all'approvazione del CIPE,

⁴⁸⁸ Nel caso in cui il progetto concerna gli insediamenti produttivi e le infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico di cui all'art. 179 Codice dei contratti pubblici, la comunicazione deve essere effettuata anche al Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello Sviluppo Economico).

⁴⁸⁹ In particolare la tutela del patrimonio culturale è assicurata dalla procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico attivabile dal soprintendente territorialmente competente, il quale può chiedere, sulla base del progetto preliminare corredato da un documento che illustri l'esito delle indagini geologiche e archeologiche, l'esecuzione di carotaggi, prospezioni geofisiche e geochimiche, saggi archeologici. Le indagini più approfondite che si rivelassero necessarie sono rinviate alla fase di progettazione definitiva, sempre sotto la direzione della soprintendenza competente.

⁴⁹⁰ AA. VV., *Commento*, cit., 450.

⁴⁹¹ AA.VV., *La disciplina dei contratti pubblici*, a cura di Matteo Baldi e Roberto Tomei, Ipsoa, 2009, 1403.

⁴⁹² Il Ministero ricevette le osservazione formula direttamente la propria proposta poiché l'art. 165 del Codice dei contratti pubblici esclude espressamente la sottoposizione del progetto preliminare a conferenza di servizi.

⁴⁹³ GAROFOLI R. – FERRARI G., *op.cit.*, 1390.

approvazione che avviene a maggioranza, e, ai fini della localizzazione dell'opera, con il consenso dei presidenti di regioni e province autonome di volta in volta interessate. È fatto carico alle regioni di sentire previamente il parere dei comuni sul cui territorio si realizzerà l'intervento. Tuttavia, come verrà successivamente esposto, l'omissione del parere comunale non impedisce il prosieguo del procedimento né comporta una dilatazione del termine di trenta giorni previsto per l'approvazione del CIPE. Dunque, mentre alla regione e provincia autonoma è riconosciuto un ruolo determinante per la definizione della localizzazione da parte del Comitato, non altrettanto può dirsi per gli enti locali ed in particolare per i comuni, aventi una funzione meramente consultiva⁴⁹⁴.

All'approvazione del progetto preliminare conseguono notevoli effetti.

Un primo effetto è rappresentato dall'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera: il CIPE, difatti, contestualmente all'approvazione del progetto preliminare, provvede all'adozione del provvedimento conclusivo, in quanto per le infrastrutture strategiche la valutazione di compatibilità ambientale espressa dal competente Ministero non ha carattere di definitività⁴⁹⁵.

È stata considerata una scelta rischiosa l'attribuzione della competenza ad approvare il provvedimento finale di valutazione dell'impatto ambientale ad un organo eminentemente politico, qual'è il CIPE, paradossalmente proprio in un procedimento squisitamente tecnico che come tale necessiterebbe della competenza di soggetti diversi da quelli titolari dell'indirizzo politico-amministrativo⁴⁹⁶.

Del resto, sebbene l'approvazione da parte del Comitato comporti il perfezionamento della fattispecie procedimentale e l'esternazione del provvedimento finale, a tale organo non è data la possibilità di compiere alcun controllo di merito sulle valutazioni rese dalle altre amministrazioni coinvolte, rimanendo vincolato alle valutazioni rese dai Ministeri competenti.

Altro effetto conseguente all'approvazione è il perfezionamento dell'intesa tra Stato e Regione circa la localizzazione dell'infrastruttura, con automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati ed assoggettamento a vincolo preordinato all'esproprio degli immobili su cui è localizzata l'opera. Tale vincolo opera *ex lege* anche in mancanza di espressa

⁴⁹⁴ GAROFOLI R. – FERRARI G., op. cit., 1391.

⁴⁹⁵ Il CIPE è, inoltre, competente ad emettere il provvedimento finale di compatibilità ambientale anche per opere che secondo la disciplina ordinaria sarebbe sottoposta a VIA regionale. Alla regione rimane un preventivo potere di esprimere valutazioni da rimettere al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in vista del successivo svolgimento della procedura. Tale spostamento di competenze dalle regioni al CIPE ha superato indenne il vaglio di costituzionalità in quanto, secondo la Corte costituzionale, la possibilità assicurata alle regioni di compiere una sua previa valutazione di impatto ambientale ed esprimere il suo punto di vista e la composizione del CIPE integrata dai Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate costituiscono garanzie adeguate a tutelare le interferenti competenze regionali (sent. n. 303 del 2003).

⁴⁹⁶ AA.VV., *La disciplina delle opere pubbliche*, a cura di Alessandro Crosetti, Bologna, 2007, 350; BOSCHETTI G., op. cit., 1099.

menzione e senza che sia curata alcuna comunicazione, se non quella effettuata per l'eventuale procedimento di VIA e quella diretta ai Comuni compresi nel c.d. “corridoio di riferimento a fini urbanistici”, che, *in mancanza di diversa individuazione*, è rappresentato dalle zone di rispetto previste dall'articolo 12, comma 2, del Testo Unico in materia di espropriazione per pubblica utilità e successive modificazioni. Tuttavia, con il progetto potrebbe essere individuato un ambito territoriale anche più vasto delle normali fasce di rispetto, con la rilevante conseguenza di ridurre i margini di intervento del CIPE e dei presidenti di regioni e province autonome interessate, giacché il “corridoio” rappresenta il limite della competenza del soggetto aggiudicatore ad approvare *ex se*, sia in fase di redazione del progetto definitivo sia in sede di esecuzione, le varianti del tracciato. <<*In questo senso, il progetto preliminare assume valenza costitutiva di un regime urbanistico-edilizio del tutto peculiare, in forza del quale il soggetto aggiudicatore (sia pure nell'ambito del “corridoio”) detta egli stesso i limiti territoriali del proprio potere di sindacato o, comunque, di condizionamento dei poteri di governo del territorio da parte dei Comuni interessati dall'opera*>>⁴⁹⁷.

Centri decisionali nelle procedure di superamento del dissenso

In talune ipotesi, accomunate dal dissenso manifestato da soggetti partecipanti al procedimento, il CIPE vede compressa la propria sfera di competenze.

Innanzitutto, in caso di motivato dissenso del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare oppure del Ministero dei beni e delle attività culturali, la competenza ad adottare il provvedimento di compatibilità ambientale subisce un ulteriore slittamento, dal CIPE al Consiglio dei Ministri, che deve provvedere nella prima riunione utile successiva, secondo la logica acceleratoria connotante l'intero regime speciale previsto per le grandi opere.

Diversa l'ipotesi in cui sia espresso motivato dissenso circa la localizzazione dell'opera da parte delle regioni o province autonome: il procedimento segue percorsi differenti a seconda che le infrastrutture rivestano o meno carattere interregionale o internazionale.

Nel primo caso, il progetto preliminare è sottoposto, a cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, alla valutazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici. All'attività istruttoria del Consiglio partecipano i rappresentanti della regione o provincia autonoma interessata. Entro quarantacinque giorni dalla ricezione, il Consiglio esprime il proprio parere, alla luce sia dei motivi del dissenso sia della proposta alternativa di localizzazione, eventualmente formulata, nel rispetto delle funzionalità dell'opera, dalla regione o provincia autonoma all'atto del dissenso.

⁴⁹⁷ AA.VV., *La disciplina dei contratti pubblici*, cit., 1336.

Per il tramite del Ministero il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici è rimesso al Comitato interministeriale, che nei successivi trenta giorni assume le proprie motivate definitive determinazioni. Qualora il Consiglio superiore dei lavori pubblici abbia nel proprio parere sposato la proposta alternativa formulata dai dissenzienti, per non incappare nuovamente nel dissenso di regioni o province autonome, il CIPE, realisticamente, potrebbe limitarsi ad approvare la nuova localizzazione dell'infrastruttura, senza però risolvere le problematiche scaturenti da una diversa localizzazione, ad esempio sotto il profilo dell'impatto ambientale.

Ove, comunque, permanga il dissenso della regione o provincia autonoma, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e per le infrastrutture di competenza di altri Ministri, di concerto con il Ministro delle attività produttive o altro Ministro competente per materia, l'approvazione del progetto preliminare è effettuata dal Consiglio dei Ministri, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

L'approvazione assume la forma del decreto del Presidente della Repubblica, che deve essere emanato entro sessanta giorni. Il termine, nel silenzio della legge, verosimilmente decorre dalla scadenza del termine di trenta giorni fissato per l'assunzione delle definitive determinazioni da parte del CIPE, giacché solo alla scadenza di tale ultimo termine il Comitato perde la competenza ad approvare il progetto preliminare.

Per le altre infrastrutture⁴⁹⁸, a fronte del dissenso delle regioni o province autonome interessate non è richiesto l'intervento del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ma si provvede, d'intesa tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il soggetto dissenziente, alla costituzione *ad hoc* di un collegio tecnico, avente il compito di addivenire, entro i sei mesi successivi, ad una nuova valutazione del progetto preliminare e della eventuale proposta alternativa, rispettosa della funzionalità dell'opera e formulata all'atto del dissenso

Per tali infrastrutture, la persistenza del dissenso sul progetto preliminare può comportare la sospensione dell'opera in attesa di nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma, oppure l'avvio della medesima procedura prevista in caso di dissenso sulle infrastrutture di carattere interregionale o internazionale. La decisione sulla via da percorrere compete al CIPE, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e d'intesa con la regione o provincia autonoma interessata.

Le procedure appena illustrate sono seguite anche per superare il dissenso manifestato dalle regioni e province autonome in sede di progettazione definitiva. In tale fase, però, l'ipotesi

⁴⁹⁸ È il caso delle infrastrutture per le quali l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale, individuate nell'ambito del programma delle infrastrutture strategiche con intese quadro generali tra il Governo ed ogni singola regione.

della sospensione dell'infrastruttura risulta foriera di notevoli problematicità, in quanto l'opera si “arenerebbe” in un momento in cui potrebbe essere già stata aggiudicata al concessionario o contraente generale, con ovvie ripercussioni in tema di contenzioso⁴⁹⁹.

Centri decisionali nella fase di progettazione definitiva.

Mentre la fase di progettazione preliminare è essenzialmente diretta ad individuare la localizzazione dell'opera e valutarne l'impatto ambientale, la successiva fase di progettazione definitiva è volta a definire gli ulteriori aspetti autorizzatori, come il rilascio di pareri, permessi, autorizzazioni.

Analogamente a quanto accade nella fase precedente, il soggetto aggiudicatore deve assolvere a precisi oneri di comunicazione.

Innanzitutto, deve essere curata la comunicazione dell'avvio del procedimento di pubblica utilità ai privati interessati alle attività espropriative, mediante pubblicazione su di un quotidiano a diffusione nazionale o sul quotidiano più diffuso nelle regioni interessate: si introduce, dunque, una deroga alla disciplina generale sulle espropriazioni, che prevede la comunicazione *singulatim* dell'avvio del procedimento. Tale deroga, in considerazione dell'ampiezza degli immobili interessati dal progetto e conseguentemente dei soggetti proprietari da informare, potrebbe essere ricondotta nell'alveo della previsione generale di cui all'art. 8 comma 3 della legge n. 241 del 1990, laddove prevede che, quando per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, si provvede alla comunicazione mediante forme di pubblicità idonee stabilite di volta in volta dall'amministrazione. Tuttavia, nel caso della comunicazione dell'avvio del procedimento di pubblica utilità per le grandi infrastrutture, la valutazione di impraticabilità della comunicazione personale è operata *a priori* dal legislatore, stabilendo i mezzi pubblicitari sostitutivi⁵⁰⁰.

Nel termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento (e quindi dalla pubblicazione sui quotidiani) i privati interessati dalle attività espropriative possono presentare osservazioni al soggetto aggiudicatore, sul quale incombe il preciso onere di valutarle per ogni conseguente determinazione.

Contestualmente all'assolvimento dell'onere comunicativo verso i privati, il soggetto aggiudicatore deve rimettere il progetto definitivo, accompagnato dalla relazione illustrativa

⁴⁹⁹ GAROFOLI R. – FERRARI G., *Codice degli appalti pubblici*, cit., 1402 ss.

⁵⁰⁰ AA. VV., *Commento*, cit., 397.

delle autorizzazioni necessarie, a ciascuna delle amministrazioni interessate rappresentate nel CIPE, a tutte le amministrazioni competenti a rilasciare permessi ed autorizzazioni di qualsiasi tipo, agli enti gestori delle interferenze.

Per quanto concerne, invece, la presentazione di *motivate proposte di adeguamento o richieste di prescrizioni per il progetto definitivo o di varianti migliorative* da parte delle pubbliche amministrazioni competenti e dei gestori di opere interferenti, la “sede eletta” alla loro acquisizione è la Conferenza di servizi, da convocarsi trascorsi trenta giorni dal ricevimento del progetto da parte dei soggetti interessati.

La Conferenza è convocata e presieduta alternativamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da un suo delegato, oppure dal Capo della struttura tecnica di missione di cui all'art. 163 comma 3 lett. a) del Codice dei contratti pubblici. I compiti di segreteria sono demandati alla medesima struttura tecnica di missione.

Legittimati a partecipare alla Conferenza sono:

- le amministrazioni interessate e rappresentate nel CIPE;
- le altre amministrazioni competenti al rilascio di permessi ed autorizzazioni;
- i gestori di opere interferenti⁵⁰¹;
- i concessionari o contraenti generali, però con funzioni di mero supporto alle attività istruttorie.

Al fine di garantire l'effettiva e piena partecipazione, il soggetto aggiudicatore deve trasmettere ai soggetti competenti per la convocazione, sia la lista dei soggetti legittimati a partecipare, comprovante la data di ricezione del progetto definitivo da parte degli stessi, sia la relazione illustrativa delle autorizzazioni necessarie, recante *l'indicazione delle normative di riferimento e il rapporto tra le autorizzazioni individuate e le parti del progetto dalle stesse interessate*.

Tra l'invio dell'avviso della convocazione (anche per telefax o posta elettronica) e la data della prima riunione deve intercorrere un termine non inferiore a quindici giorni. La convocazione deve essere nota, non solo *singulatim*, ma anche con avviso pubblicato sul sito internet del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e delle regioni interessate, secondo le procedure e le modalità di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001 n. 20, al fine di assicurare la possibilità di aver notizia della convocazione, pur in assenza di comunicazione individuale.

⁵⁰¹ L'ente gestore, in particolare, deve redigere il progetto definitivo degli spostamenti di opere interferite e collaborare con il soggetto aggiudicatore per il progetto definitivo dell'opera interferente, ed inoltre verificare l'idoneità del programma di risoluzione delle interferenze allegato agli elaborati progettuali, eventualmente indicando ulteriori interferenze e proponendo la modifica del programma.

Difatti, i soggetti competenti al rilascio di permessi e autorizzazioni comunque denominati, i quali non abbiano ricevuto il progetto definitivo dell'opera oppure l'invito o l'avviso di avvio del procedimento, possono segnalare alla struttura tecnica di missione l'omissione, rispettivamente entro quindici giorni dalla data di ricevimento dell'invito alla conferenza ovvero entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della convocazione della conferenza sui siti internet. Verificata la fondatezza della segnalazione, la struttura tecnica di missione accoglie la richiesta di partecipazione e, per il tramite del soggetto aggiudicatore, trasmette il progetto definitivo all'interessato.

Si palesa dunque come la mancata trasmissione del progetto definitivo o dell'invito alla conferenza, e la conseguente mancata partecipazione di alcuno dei soggetti, non invalidano il procedimento⁵⁰².

È, inoltre, espressamente esclusa la partecipazione di soggetti privati che non siano gestori di reti o opere interferenti: pertanto, non è consentito che prendano parte alla Conferenza, neppure come meri uditori, associazioni rappresentative di interessi esponenziali o singoli espropriandi. La partecipazione di tali soggetti sembra, invece, ammessa nelle riunioni preparatorie e istruttorie, che possono tenersi nell'ambito della Conferenza: è, infatti, previsto che siffatte riunioni siano svolte anche con *soggetti diversi* in relazione all'avanzamento e all'ambito delle singole attività istruttorie, eventualmente procedendo alla costituzione di gruppi ristretti di lavoro (art. 168 comma 3, del Codice dei contratti pubblici).

Ad ogni singolo soggetto partecipante alla Conferenza è assegnato un termine di novanta giorni decorrente dalla ricezione del progetto definitivo per comunicare le proprie eventuali proposte motivate di prescrizioni o varianti. Il termine è *perentorio*, e pertanto le proposte tardivamente pervenute non sono prese in esame ai fini della approvazione del progetto da parte del CIPE, ma è anche *intangibile*, nel senso che in nessun caso i soggetti legittimati a partecipare alla Conferenza possono essere privati di tale *spatium decidendi*. Difatti, allo scopo di garantire a tutti gli interessati un congruo lasso di tempo per la formulazione delle proprie proposte, il termine conclusivo della procedura è variabile, giacché il *dies a quo* dipende dalla ricezione del progetto da parte dei soggetti medesimi⁵⁰³.

Le proposte o richieste, tuttavia, tendono a variazioni molto limitate, non potendo essere preordinate a modificare la localizzazione, le caratteristiche essenziali delle opere, i limiti di spesa, le caratteristiche prestazionali e le specifiche funzionali individuate in sede di approvazione del progetto preliminare.

⁵⁰² AA.VV., *La disciplina dei contratti pubblici*, cit., 1340.

⁵⁰³ GAROFOLI R. – FERRARI G., op. cit., 1401 e 1415.

Le proposte dei partecipanti alla Conferenza di servizi possono essere direttamente avanzate nelle riunioni di conferenza con dichiarazione a verbale, oppure, mediante atto scritto da depositare presso la segreteria della Conferenza.

A chiusura della Conferenza dei servizi viene redatto un documento conclusivo, sottoscritto dal presidente e dal segretario, e recante l'elencazione delle proposte pervenute e l'indicazione dei soggetti che non hanno presentato tempestivamente le proprie proposte. Il documento così redatto è considerato un elemento essenziale del procedimento, in quanto è prodromico alla formulazione della proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (e precisamente a mezzo della struttura tecnica) da sottoporre al CIPE nei sessanta giorni successivi alla chiusura della Conferenza⁵⁰⁴.

La Conferenza di servizi assolve, pertanto, sostanzialmente e non solo nominalmente, ad una funzione istruttoria e “predecisoria” rispetto alla successiva fase valutativa e propositiva rimessa alla competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁵⁰⁵. Sicché l'esercizio da parte del Ministero di tale funzione di valutazione e componimento delle proposte di prescrizioni e varianti tempestivamente pervenute, si concretizza nella formulazione di un'autonoma proposta, che costituisce il risultato della ponderazione delle diverse posizioni emerse in sede di Conferenza⁵⁰⁶.

In dottrina, è stato anche sostenuto che l'autonomia valutativa e propositiva del Ministero incontra quantomeno il limite dell'onere di motivazione del mancato accoglimento delle singole richieste ed osservazioni pervenute⁵⁰⁷: tale conclusione è, però, smentita da un pacifico orientamento giurisprudenziale che nega la sussistenza di un dovere di analitica disamina di ciascun apporto pervenuto, essendo sufficiente una motivazione anche succinta e non riferita a tutte le osservazioni.

Entro trenta giorni dal ricevimento della proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, accompagnata dalle proposte raccolte in sede di Conferenza dei servizi, il CIPE deve deliberare, rinviando a nuova istruttoria oppure approvando il progetto, accogliendo le proposte di prescrizioni e varianti compatibili con la localizzazione, le caratteristiche tecniche e funzionali ed i limiti di spesa individuati nel progetto preliminare (qualora approvato⁵⁰⁸).

⁵⁰⁴ AA.VV., *Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2007, 405.

⁵⁰⁵ GAROFOLI R. – FERRARI G., op. cit., 1415 ss.

⁵⁰⁶ AA.VV., *Codice dei contratti pubblici*, cit., 1472.

⁵⁰⁷ AA.VV., *Codice dei contratti pubblici*, cit., 406.

⁵⁰⁸ Il progetto preliminare può mancare qualora il soggetto aggiudicatore si sia avvalso della facoltà di avviare una sorta di procedimento acceleratorio ex art. 167 comma 5 del Codice dei contratti pubblici: saltando la fase di progettazione preliminare, si consente la presentazione del solo progetto definitivo, che deve, però, presentare il contenuto ulteriore proprio del progetto preliminare ai fini della localizzazione dell'opera e della valutazione di impatto ambientale.

Tuttavia, una modifica anche *non sensibilmente rilevante* del progetto definitivo rispetto a quello preliminare comporta un aggiornamento dello studio di impatto ambientale⁵⁰⁹.

Difatti, la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, (o più esattamente la Sottocommissione competente per le infrastrutture strategiche), deve verificare la conformità del progetto definitivo rispetto a quello preliminare, ed è tenuta ad informare il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di qualsiasi divergenza riscontrata tra i due progetti. Si impone, dunque, l'intervento del Ministero per ogni differenza sussistente tra i progetti purché implichi significative modifiche sull'impatto ambientale.

L'aggiornamento dello studio di impatto ambientale (anche limitatamente alla sola parte dell'opera interessata dalla variazione) e la nuova pubblicazione dello stesso, sono disposti dal Ministero dell'ambiente se, alla luce della valutazione effettuata dalla Sottocommissione, risulta che la differenza tra il progetto preliminare e quello definitivo comporti una significativa modificazione dell'impatto globale del progetto sull'ambiente da rendere la valutazione condotta in sede preliminare non più esaustiva.

A fronte del mancato adempimento dei contenuti e delle prescrizioni del provvedimento di compatibilità ambientale, il Ministro, previa diffida a regolarizzare, provvede ad informare della mancata regolarizzazione la Conferenza di servizi, al fine dell'eventuale rinnovo dell'istruttoria. Quindi, un progetto definitivo, che si discosti dal progetto preliminare, non può sottrarsi alla ripetizione della sequenza procedimentale prevista dalla legge in vista della tutela degli interessi ambientali: il progetto definitivo si pone evidentemente come integrazione di quello preliminare.

Il progetto definitivo costituisce dichiarazione di pubblica utilità dell'opera ed è idoneo a sostituire ogni altra autorizzazione, approvazione e parere, consentendo la realizzazione e l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato.

Centri decisionali nella fase esecutiva e realizzativa dell'opera.

Le funzioni essenziali nello sviluppo del progetto esecutivo sono ripartite tra il soggetto aggiudicatore ed il CIPE.

Al soggetto aggiudicatore spetta, innanzitutto, la verifica del rispetto delle prescrizioni impartite dal CIPE in sede di approvazione del progetto definitivo e preliminare, e la competenza ad apportare ed approvare le varianti all'uopo necessarie.

⁵⁰⁹ Difatti il D.lgs. 31 luglio 2007 n. 113 ha modificato il comma 5 dell'art 185 del Codice dei contratti pubblici, espungendo il termine "sensibilmente" al fine di assicurare una tutela ambientale più pregnante.

La competenza del soggetto aggiudicatore è, invero, limitata in quanto concerne le varianti che non incidono sulla localizzazione⁵¹⁰ dell'opera, né comportano altre sostanziali modificazioni rispetto al progetto approvato, né richiedono l'attribuzione di nuovi finanziamenti a carico dei fondi stanziati, altrimenti la competenza è del CIPE.

Il soggetto aggiudicatore, prima di procedere all'approvazione delle varianti, deve informare il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il presidente della regione interessata. Inoltre, se l'opera è soggetta a VIA o ricade nell'ambito di tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. n. 42/2004) devono essere informati anche il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed il Ministero per i beni e le attività culturali, i quali, nel termine perentorio di quarantacinque giorni dalla ricezione, hanno facoltà di rimettere l'approvazione della variante al CIPE⁵¹¹, che, nei casi di maggiore gravità, può anche sospendere l'esecuzione.

In dottrina, si è dibattuto circa la sfera di esercizio della facoltà di rimessione al CIPE. Secondo alcuni, su iniziativa dei predetti Ministeri potrebbero essere sottoposte all'approvazione del Comitato anche proposte di varianti diverse da quelle rientranti nella competenza di tale organo⁵¹². Di contro, si è obiettato che una simile interpretazione contrasterebbe con la *voluntas legis* tesa a velocizzare l'approvazione di varianti in corso di realizzazione dell'opera, sicché l'uso della facoltà di rimessione al CIPE sarebbe giustificato solo qualora il soggetto aggiudicatore non sia competente per la proposta di variante⁵¹³.

Nei casi di competenza del CIPE, il procedimento di approvazione si presenta piuttosto articolato. L'istruttoria deve essere condotta sempre alla luce della verifica preventiva dell'interesse archeologico e procedendo eventualmente al rinnovo della valutazione di impatto ambientale.

Ad esempio, qualora si tratti di una modifica della localizzazione dell'opera, l'approvazione deve avvenire con il necessario consenso dei presidenti delle regioni o province autonome interessate, previa consultazione dei comuni sul cui territorio insisterà l'infrastruttura. In caso di motivato dissenso delle regioni e delle province autonome interessate si procede con le modalità per il superamento del dissenso già esaminate.

⁵¹⁰ A norma dell'art 169 comma 3 del Codice dei contratti pubblici, non assumono rilievo localizzativo le varianti di tracciato delle opere lineari contenute nell'ambito del corridoio individuato in sede di approvazione del progetto ai fini urbanistici, ovvero, in mancanza di diversa individuazione, il corridoio di riferimento a fini urbanistici le zone di rispetto previste dall'articolo 12, comma 2, del T.U. in materia di espropriazione per pubblica utilità e successive modificazioni.

⁵¹¹ In questo caso, non è prescritto alcun termine entro cui il CIPE debba deliberare.

⁵¹² In tal senso, FERRUTI A., *Varianti al progetto preliminare e al progetto definitivo. Le c.d. fasce di rispetto e le competenze del soggetto aggiudicatore ai sensi del d.lgs. 190/2002, come modificato dal d.lgs. 189/2005*, in www.lexitalia.it.

⁵¹³ GAROFOLI R. – FERRARI G., op. cit., 1419.

Per le modifiche aventi ad oggetto gli stanziamenti necessari alla realizzazione dell'opera, si deve procedere alla revisione del piano economico finanziario presentato per la richiesta di finanziamento ed allegato al progetto definitivo: di fatto è, dunque, necessario modificare il progetto con le medesime procedure seguite per l'approvazione.

Occorre approvare nuovamente il progetto definitivo (in tal caso ai fini della dichiarazione di pubblica utilità) anche a fronte di integrazioni, adeguamenti o varianti comportanti modificazioni dei piani di esproprio.

Avviati i lavori realizzativi dell'opera, il CIPE vigila, inoltre, con il supporto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sull'esecuzione dei progetti approvati e/o finanziati dal Comitato stesso, svolgendo sia attività di vigilanza meramente documentale relativamente alle dimensioni, alle coperture finanziarie, al fabbisogno ed allo stato di avanzamento del programma delle infrastrutture strategiche, sia attività di verifica specificatamente mirate a rimuovere eventuali problematiche ed assicurare la realizzazione delle singole opere.

Un ruolo centrale in fase di realizzazione dell'opera è assunto dalla Commissione competente per la valutazione di impatto ambientale, in quanto è titolare di particolari poteri di verifica e vigilanza. Difatti, la Commissione, a fronte di violazioni degli impegni presi ovvero di modifiche del progetto comportanti significative variazioni dell'impatto ambientale, riferisce al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

La Commissione è, però, priva di poteri di intervento e reazione rispetto alle violazioni riscontrate, spettando al predetto Ministero il potere di ordinare al soggetto gestore di adeguare l'opera⁵¹⁴. Del resto, neppure il Ministero ha poteri cautelari diretti e, pertanto, se valuta necessaria l'adozione di provvedimenti cautelari, deve rivolgersi al CIPE per richiedere la sospensione dei lavori e il ripristino della situazione ambientale a spese del responsabile, nonché l'adozione di ordinanze cautelari con le quali vengono predisposte, *ex artt.* 8 e 9 della legge n. 349 del 1986, le necessarie misure di salvaguardia, anche a carattere inibitorio e atti sostitutivi in luogo dell'inadempiente. È stato inoltre sostenuto che, in casi di particolare gravità, il Comitato interministeriale possa revocare il provvedimento di compatibilità ambientale e ordinare la rinnovazione dell'intera procedura⁵¹⁵.

Proprio al fine di consentire la verifica del rispetto delle prescrizioni impartite e del provvedimento di compatibilità ambientale, prima dell'inizio dei lavori, deve essere curata nei confronti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la comunicazione

⁵¹⁴ GAROFOLI R. – FERRARI G., *op. cit.*, 1504 ss.

⁵¹⁵ MONTEDORO G. – DIPACE R., *Gli appalti di opere dal collegato infrastrutture alla legge obiettivo*, Milano, 2003, 395.

della relativa data e la trasmissione del progetto esecutivo⁵¹⁶. In ogni momento, al predetto Ministero devono essere tempestivamente trasmesse le eventuali varianti progettuali.

La Commissione svolge anche una funzione di supporto ai soggetti esecutori dell'opera, i quali possono richiedere indicazioni sull'interpretazione e sull'applicazione del provvedimento di compatibilità ambientale. Si deve ritenere che la Commissione sia tenuta a fornire le indicazioni richieste, <<*in un'ottica collaborativa e di prevenzione di possibili incidenti di percorso in sede esecutiva che potrebbero comportare conseguenze gravi come l'interruzione dei lavori per opere di questa importanza*>>⁵¹⁷.

Nella fase esecutiva, la tutela dei beni archeologici è assicurata, oltre che dal necessario rispetto delle eventuali prescrizioni date dal Ministero dei beni e delle attività culturali, anche dalla facoltà della Soprintendenza di sospendere i lavori e richiedere l'esecuzione di saggi archeologici a fronte di indizi significativi della presenza di un contesto archeologico.

Rilevante è, inoltre, il compito adempiuto dai commissari straordinari per superare lentezze e ritardi, in quanto il rispetto della tempistica programmata per le infrastrutture strategiche <<*è strettamente legato alla capacità dell'amministrazione pubblica di svolgere le attività di progettazione definitiva ed esecutiva, approvazione, aggiudicazione e cantierizzazione nei tempi stabiliti in sede di approvazione dei progetti preliminare*>>⁵¹⁸. I commissari, pertanto, hanno offerto un contributo essenziale per realizzare una base conoscitiva centrale unitaria, raccogliendo informazioni che, per opere particolarmente complesse, sovente sono diffuse tra una pluralità di soggetti (deliberazione CIPE n. 10/2009).

È, inoltre, previsto che qualora gli enti ordinariamente preposti alla realizzazione dell'opera stessa, manifestino la propria incapacità, anche incolpevole, a portare a completamento l'opera nel rispetto dei termini, i commissari possono essere abilitati, con le modalità già indicate, ad esercitare i poteri sostitutivi di cui all'art. 13 della legge 135 del 1997, e pertanto ad adottare tutti i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla sollecita progettazione, istruttoria, affidamento e realizzazione della infrastruttura. Di fatto, finora tali poteri straordinari non sono stati mai attribuiti loro, e comunque <<*anche nel caso in cui questi poteri fossero stati conferiti, va evidenziato che scontano almeno due importanti limitazioni:*

- *il Commissario straordinario si avvale, dal punto di vista operativo, delle stesse Amministrazioni alle quali si deve sostituire;*

⁵¹⁶ Il progetto esecutivo deve comprendere i documenti previsti dagli artt. 19 e ss dell'allegato tecnico recato dall'allegato XXI, (e cioè la relazione generale, le relazioni specialistiche, gli elaborati grafici, i calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti, i piani di manutenzione dell'opera e delle sue parti, i piani di sicurezza e di coordinamento, il manuale di gestione ambientale dei cantieri, il progetto di monitoraggio ambientale, il computo metrico estimativo) e l'attestazione relativa alla rispondenza al progetto definitivo e alle eventuali prescrizioni dettate in sede di approvazione, con particolare riferimento sia alla compatibilità ambientale e alla localizzazione dell'opera, sia alle motivazioni delle eventuali variazioni.

⁵¹⁷ AA.VV., *Commento al codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Torino, 2007, 456.

⁵¹⁸ SIGNORINI P. E., *op.cit.*, 386.

- *nel caso vi siano competenze concorrenti degli Enti territoriali, il Commissario è tenuto a dare comunicazione preventiva del provvedimento che intende assumere all'Amministrazione interessata, la quale entro breve termine può disporre la sospensione anche provvedendo diversamente*>> (delibera CIPE 10/2009).

Una questione ineludibile in tema di vigilanza nella realizzazione delle infrastrutture strategiche concerne la prevenzione e la repressione dei tentativi di infiltrazione e di condizionamento da parte della criminalità organizzata. A tal fine è stato costituito, presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministro dell'interno, il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere⁵¹⁹.

Tale Comitato svolge funzioni di impulso e di indirizzo dell'attività di ciascuno dei soggetti che costituiscono la c.d. rete di monitoraggio⁵²⁰ delle infrastrutture e degli insediamenti industriali per la prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa, ed in particolare, promuove l'analisi integrata dei dati e delle informazioni ritenute rilevanti⁵²¹, provvede al supporto dell'attività dei prefetti sul territorio, anche ai fini dell'attivazione dei poteri ispettivi o di accesso ad essi direttamente conferiti dalla normativa vigente, e procede all'esame congiunto delle segnalazioni relative ad anomalie riscontrate.

Nel tentativo di aumentare le possibilità di successo nell'individuazione di forme di infiltrazione mafiosa, le attività del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere e della rete di monitoraggio nel suo complesso, devono ispirarsi ad una serie di principi guida, quali:

- la concentrazione programmatica ed operativa tra le autorità di controllo centrali e territoriali;

⁵¹⁹ Il Comitato è composto da tre componenti in rappresentanza del Ministero dell'interno, (di cui uno individuato nell'ambito della Direzione investigativa antimafia ed uno con funzioni di coordinatore del Comitato), tre componenti designati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, (individuati nell'ambito del servizio per l'Alta sorveglianza delle grandi opere), due componenti in rappresentanza della Direzione nazionale antimafia, due componenti in rappresentanza della Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Alla nomina dei componenti si provvede con decreto del Ministro dell'interno sulla base delle designazioni effettuate.

⁵²⁰ Fanno parte della rete di monitoraggio: a)Ministero dell'interno;
b)Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
c)Ministero dell'economia e delle finanze;
d)Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici;
e)Direzione nazionale antimafia, per l'esercizio delle funzioni di impulso e coordinamento di cui all'art.371-bis del codice di procedura penale;
f)Forze di polizia;
g)regioni, province e comuni;
h)soggetto aggiudicatore;
i)concessionario e/o contraente generale;
l)uffici territoriali del Governo;
m)provveditorati alle opere pubbliche.

⁵²¹ L'art. 1 del decreto ministeriale istitutivo del Comitato, fornisce un elenco di dati e informazioni rilevanti ai fini del monitoraggio. Non si tratta tuttavia di un *numerus clausus* in quanto il Comitato può ritenere rilevante una qualsiasi altra informazione.

- l'*e-government* delle informazioni;
- la tempestività del controllo amministrativo, tecnico ed economico-finanziario;
- l'attivazione immediata delle misure di repressione.

Dalla disamina dell'*iter* realizzativo delle infrastrutture strategiche si palesa la scelta da parte del legislatore di un modello che si vorrebbe improntato al coordinamento tra i numerosi centri decisionali guidato da un soggetto, che tenta di superare le contrapposizioni.

Dunque, si è optato per un modello decisionale non *diarchico-avversariale*⁵²², bensì monocentrico e comunque molto articolato nella costellazione di soggetti che determinano (o almeno tentano di determinare) il processo decisionale, valorizzando il ruolo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il Ministero si colloca, dunque, nella posizione di *gate-keeper* rispetto agli altri centri decisionali: <<è in questa concentrazione di competenze che il Ministero costruisce la sua autonomia decisionale, e sovraordinazione, sul CIPE come sulle agende regionali>>⁵²³. Sebbene apparentemente il CIPE sia configurato come soggetto deputato a decidere con il coinvolgimento delle regioni in virtù della peculiare composizione integrata dai presidenti delle regioni e delle province autonome interessate alla localizzazione delle opere, invero, in nome della celerità della realizzazione delle infrastrutture strategiche, i margini di autonomia decisionale del Comitato interministeriale sono ridotti (o del tutto inesistenti).

⁵²² TEBALDI MAURO, *Governo locale e reti transnazionali: il caso <<alta velocità>> a Firenze*, in *Amministrare*, n. 1/2001, 69.

⁵²³ GRUPPO DI RICERCA DIRETTO DA ALESSANDRO CAMPI, *Questioni di governance*, in *Le Politiche pubbliche per le infrastrutture di interesse nazionale - Rapporto 2009*, www.italiadicide.it, 7.

IL LIVELLO REGIONALE

Le grandi infrastrutture e il ruolo delle Regioni nell'ambito dell'ARE, le sfide europee.

Le grandi infrastrutture sono strettamente legate alla materia dei *lavori pubblici*, un settore in cui l'intreccio fra competenze statali e regionali è particolarmente intenso. Gli interventi in ambito di grandi infrastrutture, sono stati definiti nel programma delle opere strategiche, previsto dalla cosiddetta legge obiettivo (legge n. 443 del 2001). Tra i progetti europei, per quanto riguarda i trasporti, il territorio italiano è interessato dall'asse ferroviario Berlino-Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo, dall'asse ferroviario Lione-Trieste-Budapest, dalle autostrade del mare del sistema occidentale ed orientale del mediterraneo⁵²⁴. Le autostrade del mare si collocano tra i progetti, che possono contribuire a ridurre la congestione stradale, migliorare l'accessibilità delle regioni (es. il "Corridoio Tirrenico" Cecina-Civitavecchia) o perfezionare i collegamenti tra gli stati periferici o le regioni insulari (es. il Ponte sullo Stretto di Messina), e presuppongono una migliore integrazione tra porti e rete ferroviaria e fluviale, nonché un miglioramento della qualità dei servizi portuali. Si tratta, dunque, di opere ed assi di collegamento volti ad interconnettere le reti di trasporto degli Stati membri dell'UE, la cui realizzazione è di fondamentale importanza per il perseguimento degli obiettivi di Lisbona in termini di crescita economica e rafforzamento della coesione sociale e territoriale. In tale ambito, il Parlamento - con le risoluzioni di approvazione dei DPEF 2009 e 2010 - ha evidenziato la necessità di proseguire nella realizzazione del programma, impegnando il governo a completare le opere dei corridoi multimodali paneuropei che interessano il territorio nazionale, nonché i collegamenti trasversali e i valichi alpini. La costruzione di tali infrastrutture coinvolge direttamente le regioni, sul cui territorio le opere vengono realizzate.

⁵²⁴ R. Bararacco, E. Becattini, Giuseppe De Luca, *Grandi infrastrutture nel territorio*, Giunta Regionale della Toscana.

Le regioni a livello europeo partecipano periodicamente alle riunioni dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE)⁵²⁵ e all'interno di questo organismo si sono attivate nell'ambito della prima sottocommissione "Trasporti sostenibili", per fornire risposte concrete all'esigenze delle proprie comunità e del proprio territorio. A partire dal 2001, è stato possibile in quella sede, approfondire gli aspetti tecnici dei rapporti tra Regioni-Stati-Unione Europea in materia di grandi infrastrutture⁵²⁶. Per raggiungere gli obiettivi di una maggiore integrazione europea, anche attraverso la realizzazione delle grandi infrastrutture di trasporto, è stata necessaria un'evoluzione del sistema amministrativo degli Stati che compongono l'UE, volto ad un maggiore coordinamento e collaborazione tra enti. Ad un modello della pubblica amministrazione di tipo gerarchico e tendenzialmente nazionale, si è progressivamente sostituito un modello amministrativo a rete, in cui competenze istituzionali dei vari enti si sovrappongono in modo differenziato, con nuove e più forti competenze rispetto al passato da parte di regioni ed enti locali ed una posizione rilevante dell'UE rispetto alle possibilità di finanziamento di interventi, al raccordo e alla cooperazione tra le amministrazioni dei vari Stati.

Le competenze delle Regioni in tema di grandi infrastrutture alla luce del Titolo V.

Nel 2001 la riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta con L. Cost. n. 3/2001, ha modificato significativamente i rapporti tra Stato e regioni.

Nell'art. 117 della Costituzione si è stabilita una nuova ripartizione della potestà legislativa. La riforma attribuisce maggiore autonomia alle regioni rispetto a quanto previsto dalle precedenti norme costituzionali. L'art. 117 della Costituzione affida potestà legislativa esclusiva allo Stato nelle materie espressamente elencate nel comma 2.

⁵²⁵ L'Assemblea delle Regioni d'Europa è nata a Louvain-La Neuve nel 1985, inizialmente con il nome di Consiglio delle Regioni d'Europa (CRE), ha attualmente tra i suoi membri 270 Regioni, provenienti da 33 Stati nazionali e 16 organizzazioni interregionali (www.aer.eu).

⁵²⁶ Tra i documenti e le proposte riguardanti per es. la Regione Toscana in materia di infrastrutture di trasporto sono stati presentati a Firenze nel 2002 (1° atelier ARE su Regioni e Trasporti sostenibili); a Lione nel 2003 (La contribution des Regions au developpement de transport durables – Lione 11 aprile 2003); le proposte della Regione Toscana sono state quindi approvate prima dalla Commissione C dell'ARE (Gera, Germania, ottobre 2003), quindi dall'Assemblea Generale dell'ARE (Poznan, Polonia, novembre 2004).

Il comma 3 della norma prevede poi un elenco di materie per le quali è prevista una potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni. Tale aspetto si sostanzia nella riserva a favore dello Stato della determinazione dei principi fondamentali, attribuendo invece alle regioni la potestà normativa di dettaglio⁵²⁷.

In tutte le materie non espressamente riservate alla legislazione statale, sia esclusiva che concorrente, la potestà legislativa c.d. residuale spetta alle regioni, così come previsto dal comma 4 dell'art. 117 Cost.⁵²⁸.

L'art. 117 Cost. ha presentato numerosi dubbi interpretativi relativamente al coordinamento tra norma statale e norma regionale, soprattutto con riferimento a determinate materie, fra cui quella delle grandi opere e dei lavori pubblici, che, in seguito alla riforma, non vengono espressamente citate in Costituzione.

Prima della legge cost. n. 3/2001 la materia dei lavori pubblici era tra quelle la cui legislazione rientrava nella c.d. potestà legislativa concorrente, cioè la regione godeva di potestà legislativa nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale, tale potestà era comunque soggetta al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Le Regioni nel dettare la normativa in detta materia erano soggette a due limitazioni: l'interesse regionale dei lavori stessi ed i principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato.

Nel nuovo art. 117 Cost. la materia dei lavori pubblici, sia essa di interesse regionale o meno, non è più citata, ossia non rientra tra quelle espressamente elencate dalla norma costituzionale e pertanto, per il principio residuale sancito dal comma 4 del nuovo art. 117 Cost., tale materia risulterebbe oggi di competenza esclusiva delle regioni.

Tuttavia, alla luce delle sent. della Corte Costituzionale e dall'analisi della prassi e dei precedenti relativi alla realizzazione di infrastrutture, si evince che la questione è in realtà più complessa ed esistono, altresì, differenze per quanto riguarda la disciplina vigente nelle regioni a statuto speciale, rispetto alla regioni a statuto ordinario.

Precedentemente alla riforma del Titolo V, le regioni a statuto speciale godevano di una certa autonomia nell'ambito della legislazione sui lavori

⁵²⁷ A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2002

⁵²⁸ "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato", art. 117, comma 4 Cost. (*l. cost. 3/2001*).

pubblici⁵²⁹; infatti, per alcune di esse (Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Sardegna) era lo stesso Statuto ad attribuire alla regione competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici, ponendo alla regione stessa soltanto i c.d. limiti esterni, cioè quello della materia, quello territoriale, quello costituzionale e quello del rispetto degli impegni internazionali assunti dallo Stato.

La ripartizione di competenze tra Stato-Regione alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale.

Alla luce della riforma operata dalla legge costituzionale, analizzando le varie leggi regionali⁵³⁰, sia quelle già esistenti ed operanti nelle regioni a statuto speciale, sia quelle emanate o in via di emanazione da parte delle regioni a statuto ordinario, emergono numerosi interrogativi soprattutto riguardo alla compatibilità tra la potestà legislativa esclusiva attribuita alle regioni in materia di lavori pubblici e la tutela della concorrenza, materia quest'ultima che il nuovo art. 117, comma 2 lett. e), Cost. riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La modifica dell'art. 117 Cost. e il nuovo assetto costituzionale delineatosi in materia di competenza legislativa tra Stato e regioni ha indotto gli studiosi della materia⁵³¹, nonché gli operatori del diritto, a condurre una più attenta analisi sulle leggi regionali esistenti, soprattutto con riferimento alle loro implicazioni in termini per esempio di tutela della libera partecipazione alle gare per la realizzazione di infrastrutture e della tutela della concorrenza. A tal proposito si segnala la sentenza n. 207/2001 emessa dalla Corte Costituzionale⁵³².

⁵²⁹ L.R. Valle d'Aosta n. 12/90; L.R. Friuli Venezia Giulia n. 46/86, poi sostituita dalla L.R. n. 14/2002. Valle d'Aosta Friuli, Venezia Giulia, tali regioni hanno provveduto ad emanare proprie leggi regionali in materia di lavori pubblici.

⁵³⁰ L. De Paduli Urb.e App. 1/2002 e 10/2002.

⁵³¹ F. Cintoli: "I lavori pubblici e la riforma del Titolo V della Cost.", Urb e App. n. 5/2002; C. Rossano: "I lavori pubblici nel quadro della L.Cost. n. 3/2001" in www.igitalia.it

⁵³² sentenza n. 207/2001, la quale statuisce in merito alla questione sollevata dal TAR Valle D'Aosta relativamente alla legittimità costituzionale dell'art. 23 della l. regionale in materia di lavori pubblici (L.R. n. 12/90) nella parte in cui il detto articolo prevede, quale requisito necessario alla partecipazione agli appalti di lavori pubblici ivi previsti, l'iscrizione ad un albo regionale di preselezione, iscrizione a sua volta condizionata alla presenza di una adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale. Ad avviso del TAR Valle D'Aosta tale norma si troverebbe in netto contrasto con gli artt. 3 e 120 Cost. in quanto determinerebbe un'ingiusta discriminazione tra imprese operanti nel territorio nazionale a sfavore di quelle non ubicate in Regione; con l'art. 41 Cost. in quanto porrebbe degli ostacoli al libero esercizio dell'attività imprenditoriale; con l'art. 97 Cost. in quanto impedirebbe di fatto la più ampia partecipazione ai pubblici appalti e quindi la scelta della migliore offerente. La Corte Costituzionale ritiene fondata la questione di legittimità. La Consulta, infatti, con suddetta sentenza, dopo aver stabilito che è

Ancor più importante ed incisiva per le conseguenze che ha determinato in tema di ripartizione di competenze tra Stato e regione è la sent. 303/2003. La giurisprudenza resa dalla Corte Costituzionale sul profilo relativo alla competenza sulle infrastrutture, dissolve la stessa considerazione dei *“lavori pubblici”* quali materia unitaria. Nella sentenza n. 303/2003 la Corte afferma che la mancata elencazione dei *“lavori pubblici”* nell’elenco dell’articolo 117 della Cost. *«non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti»*. Partendo da tali presupposti sembra potersi ricavare un principio guida per il governo della legislazione nel settore, principio che supera l’interpretazione dei *“lavori pubblici”* quali materia unitaria per considerarli invece un *“ambito di legislazione”* in cui le diverse disposizioni, sulla base di un criterio finalistico, svolgono una diversa funzione e riguardano diversi oggetti, afferendo ora alla legislazione statale esclusiva, ora a quella concorrente. Uno degli aspetti più rilevanti sta nell’aver affermato per la prima volta che il principio di sussidiarietà, cioè il criterio di allocazione delle competenze amministrative illustrato nell’art. 118 Cost., possa essere applicato alla funzione legislativa. Perché ciò accada correttamente devono comunque ricorrere: l’esigenza di soddisfare un interesse nazionale indivisibile, da tutelare in base all’art. 5 Cost.; il coinvolgimento procedimentale del livello territoriale interessato, nel rispetto del principio di *“leale collaborazione”*.

I recenti interventi normativi, e particolarmente quelli non aventi ad oggetto le infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale, hanno riproposto il tema del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni in materia di lavori pubblici nel nuovo quadro costituzionale. Tale tema si è

legittimo che la normativa regionale stabilisca in linea generale i requisiti di accesso ad un albo regionale, si sofferma sulla illegittimità dei requisiti richiesti. Ad avviso della Corte, infatti, appare di per sé illegittima una disciplina che condiziona la partecipazione alle gare di appalto al possesso, da parte delle imprese, di un’organizzazione aziendale nel territorio regionale; requisito, quest’ultimo, necessario per l’iscrizione all’albo regionale di preselezione. Tale previsione, sostiene la Corte, *“si sostanzia in una discriminazione delle imprese fondata su un elemento di localizzazione territoriale e dunque quale condizione rivolta a frapporre barriere all’ingresso nel territorio regionale di imprese provenienti da altre aree prive di legami stabili con il territorio appartenente alla Regione Valle D’Aosta, il tutto in palese violazione sia del principio di uguaglianza sancito dall’art. 3 della Costituzione, sia del principio sancito dall’art. 120 Cost. in base al quale la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”* cfr sentenza n. 892/02 emessa dal TAR Sardegna il 18 luglio 2002.

certamente arricchito di elementi nuovi dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 302 e 303 del 2003. Queste due importanti pronunce contengono (soprattutto la n. 303/2003) conclusioni di portata generale, che travalicano il caso di specie e propongono, in via interpretativa, la lettura dell'elenco di materie "concorrenti" di cui al terzo comma dell'articolo 117.

Tuttavia, le difficoltà interpretative in relazione alla legislazione sui lavori pubblici, presentatesi a seguito della riforma del Titolo V, non appaiono del tutto superate a seguito di queste pronunce.

La relazione e le competenze tra Stato e regioni in tema di lavori pubblici vanno considerate analizzando tre distinti livelli: il primo è la materia dei lavori pubblici in generale ex 117 Cost., il secondo è il piano operativo cui i lavori pubblici si riferiscono, il terzo riguarda la dimensione dell'intervento.

Il primo livello riguarda il possibile intreccio fra competenze statali e regionali, è quello derivante dalla stessa definizione di uno specifico ambito materiale, nel senso inteso dall'elenco di cui all'articolo 117, quale delimitazione dei confini dell'oggetto della normazione, cui la fonte costituzionale fa corrispondere un soggetto competente ad emanare le norme primarie. Questo intreccio si presenta, nel caso dei lavori pubblici, con caratteri di forte problematicità. Tali difficoltà derivano, come già evidenziato, dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, nella precedente formulazione dell'articolo 117, da un lato compariva l'espressione "*lavori pubblici di interesse regionale*" che consentiva di allocare con certezza a livello di competenza concorrente quello che veniva considerato un ambito materiale, dall'altro, per il criterio residuale, lasciava allo Stato la competenza legislativa su quegli aspetti della materia dei lavori pubblici che travalicavano questo "*interesse*", oltre che la competenza a dettare i principi fondamentali nella stessa materia dei lavori di interesse regionale. Dopo la riforma del 2001 le cose mutano radicalmente per l'interprete. Infatti, scompare la traccia testuale e contestualmente intervengono alcune novità rilevanti: da un lato compare un elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato, alcune delle quali a carattere "*trasversale*" rispetto agli ambiti materiali, e fra esse una in particolare, la "*tutela della concorrenza*" che ha forte attinenza con i lavori pubblici; dall'altro compare un secondo elenco di materie a competenza concorrente, fra cui almeno tre anch'esse fortemente attinenti ai lavori pubblici: porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e

distribuzione nazionale dell'energia⁵³³; infine, si inverte il criterio della residualità e, soprattutto, si crea una fonte di potenziali tensioni fra l'art. 117, quarto comma ed altre norme, in particolare con l'art. 5, come la sentenza n. 303 del 2003 emblematicamente ha dimostrato. Nell'analisi della questione dei *"lavori pubblici"*, quale distinta materia, è possibile considerare quale nuovo punto di partenza, proprio il passo della sentenza n. 303, nel quale la Corte Costituzionale afferma, come già evidenziato, che: *"la mancata inclusione dei lavori pubblici nella elencazione dell'art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle regioni"*. Quindi, in seguito alla riforma del Titolo V, i lavori pubblici non rappresenterebbero una materia residuale delle regioni. Infatti, il passo citato della sentenza n. 303 sembra avere carattere generale e non essere riferibile ai soli lavori necessari alla realizzazione di infrastrutture *"strategiche e di preminente interesse nazionale"*. Le indicazioni che sembrano potersi ricavare dalla pronuncia della Corte Costituzionale possono riassumersi nel seguente modo: attualmente il legislatore statale ha disciplinato tutto ciò che era riferibile ai lavori pubblici, dovendosi limitare per i soli lavori pubblici di interesse regionale a porre i principi fondamentali. Il nuovo intreccio appena esposto richiede, invece, un percorso interpretativo più complesso. Questo percorso sembrerebbe basato su una sorta di principio funzionale o finalistico: le differenti disposizioni svolgono una diversa funzione, ed è su questo elemento che va svolto lo scrutinio di compatibilità con l'art. 117. Si avrebbe, quindi, una sorta di frammentazione di quello che è stato finora considerato un settore autonomo. I *"lavori pubblici"* dunque non rappresenterebbero una materia unitaria, ma in realtà, un insieme di segmenti di differenti materie. Pertanto, fra gli ambiti che finora sono stati disciplinati all'interno delle normative sui lavori pubblici è necessario distinguere, di volta in volta, quelli che afferiscono ad oggetti di competenza esclusiva, su cui il legislatore statale potrebbe emanare normative complete, e quelli che afferiscono ad oggetti di competenza concorrente. Pertanto, nella prima tipologia ricadrebbero le disposizioni volte a tutelare, ad esempio, la concorrenza. Nella seconda tipologia, invece, le disposizioni della legislazione sui lavori pubblici attinenti alla materia del governo del territorio, o quelle che il legislatore volesse specificamente riservare alla realizzazione di porti e aeroporti civili. In questi casi il legislatore statale dovrebbe limitarsi alla determinazione dei soli principi

⁵³³

Art. 117, comma 3 Cost. (*l. cost. 3/2001*).

fondamentali. Tuttavia, ad un esame più ravvicinato, risulta che il chiarimento della Corte Costituzionale appare sufficiente ad escludere alcune ipotesi, ma non certo ad eliminare tutti i dubbi. In primo luogo, esso corrisponde ad un indirizzo giurisprudenziale nuovo, e non ancora consolidato. Basti ricordare che nella sentenza immediatamente precedente, la n. 302 del 2003, alcune argomentazioni sembrerebbero, invece, poggiare sul presupposto contrario, cioè che esista una materia “*lavori pubblici*”. In secondo luogo, la Corte non ha specificato se l’“*oggetto al quale afferiscano*” possa chiamare in causa solo competenze esclusive dello Stato e concorrenti, come esplicitamente affermato, ovvero anche competenze esclusive regionali. Infine, un ulteriore fattore di incertezza è determinato dalla circostanza che il criterio appena menzionato non è unico e che altre argomentazioni a cui la Corte ricorre nella sentenza n. 303/2003 sono riferibili ad una normativa speciale e derogatoria dei lavori pubblici, relativa ad opere infrastrutturali di interesse strategico, e non sono automaticamente estensibili anche alla legislazione ordinaria. Ad esempio, alla luce del citato principio funzionale, in materia di *localizzazione* degli interventi, apparirebbe legittimo ritenere che l’attribuzione della nuova materia denominata “*governo del territorio*” alla competenza concorrente, abbia determinato, fuori dalla legislazione speciale, l’obbligo per il legislatore statale di limitarsi ad una normativa di principio. L’innovazione sarebbe sostanziale, infatti, attualmente numerose sono le fonti statali, anche di rango sub-primario, che disciplinano la localizzazione sul territorio delle opere pubbliche. Un secondo elemento di complessità nella determinazione delle competenze legislative è poi rintracciabile nella diffusa interpretazione delle modifiche costituzionali nel senso che i lavori pubblici non costituiscono una materia in quanto la loro disciplina sarebbe *strumentale* alla disciplina sostanziale dell’ambito operativo entro il quale i lavori e le opere devono essere eseguiti. Questo secondo criterio interpretativo viene considerato dalla dottrina come il c.d. principio strumentale⁵³⁴. Esso opererebbe, in materia di lavori pubblici, in modo analogo a quanto avviene per la disciplina delle espropriazioni⁵³⁵. Si nota che, anche seguendo questa linea

⁵³⁴ In dottrina questo orientamento è stato espresso con chiarezza da M. Traina nello scritto *Il nuovo testo unico dell’espropriazione dopo la riforma del Titolo V*, reperibile presso il sito www.unife.it/forumcostituzionale.

⁵³⁵ Il parallelismo fra lavori pubblici ed espropriazioni (insieme al rapporto strumentale che lega queste a quelli) è suggerito nell’articolo appena citato: “[...] La seconda [i lavori pubblici] si è invece dissolta come materia a se stante [...] Prova ne è che non è contemplata una materia “lavori pubblici statali”, ma è indiscutibile che lo Stato possa normare le espropriazioni propedeutiche alle opere di sua competenza”. Il carattere servente dell’espropriazione determina

interpretativa, i lavori pubblici sarebbero dissolti come materia autonoma, ma qui, il dissolvimento non opererebbe attraverso un processo di parcellizzazione o segmentazione delle disposizioni in base alla loro funzione, piuttosto attraverso un diverso meccanismo, di “*assorbimento*” dell’intera normativa dei lavori all’interno delle discipline che di volta in volta regolano l’ambito e gli obiettivi in cui i lavori si collocano⁵³⁶. Infine, vi è un terzo criterio di attribuzione di competenza, che è il c.d. principio dimensionale, che riguarda, più semplicemente, il rilievo sovraregionale o intraregionale dell’intervento. Ad una prima analisi sembrerebbe trattarsi di un criterio facilmente applicabile, ma un esame più specifico, consente di verificare che la prospettiva è più complessa. In primo luogo appare intuitivo che la mera estensione fisica dell’intervento su una porzione di territorio può rappresentare in molti casi un elemento ingannevole e quindi un criterio interpretativo sfuggente: si pensi ad un porto o ad un aeroporto, e in genere a tutte le infrastrutture che hanno carattere puntuale, ma che quasi sempre devono essere considerate unitariamente all’interno di un sistema interconnesso che nella sua interezza ha quasi sempre dimensioni sovraregionali, se non internazionali. In secondo luogo, occorre considerare che l’agganciamento della competenza al rilievo dell’opera è proprio il dato testuale che è venuto meno a seguito della riforma costituzionale del 2001. Occorre ricordare che i richiami a questo criterio contenuti nella sentenza n. 303/2003 devono essere contestualizzati, ossia devono essere riferiti solo alla legislazione sulle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale, oggetto della sentenza stessa. Il criterio, pertanto, non sembra utilizzabile quale chiave ricostruttiva del riparto di competenza di valenza generale. Anzi, le argomentazioni svolte dalla Corte Costituzionale in merito a tale punto presuppongono proprio una valutazione sulla dimensione strategica degli interventi, messa a fuoco dalla legge n. 443/2001, e su cui si basa l’intera

pertanto la sua dislocazione nelle singole materie rispetto alle quali l’istituto svolge la sua funzione strumentale. L’espropriazione viene in tal modo ad appartenere, ad esempio, alla materia difesa e forze armate laddove si disciplinano le servitù militari, alla materia beni culturali laddove è diretta ad acquisire beni storico-artistici, alla materia aeroporti civili laddove è volta ad acquisire le aree necessarie a realizzare ed ampliare le aree aeroportuali, alla materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale della energia, laddove è volta all’installazione di un metanodotto o di un grande elettrodotto, e così via. Da queste osservazioni consegue che nel vigente ordinamento lo Stato può disciplinare le proprie espropriazioni e dettare i principi fondamentali dell’espropriazione nelle materie di competenza concorrente. Non può, invece, legiferare con riferimento a materie che rientrano nelle competenze residuali ed esclusive delle Regioni, nonchè dettare norme regolamentari al di fuori dei settori di propria competenza esclusiva”.

⁵³⁶ Ad esempio, laddove le opere pubbliche sono strumentali alle funzioni statali in materia di difesa allora si avrebbe una disciplina statale anche dei lavori, assorbita dalla disciplina sostanziale del settore.

ricostruzione della sentenza n. 303/2003 che attrae alla competenza legislativa statale per sussidiarietà anche ambiti materiali non espressamente attribuiti allo Stato dal nuovo testo costituzionale. Ma questa attrazione è ipotizzabile, appunto per il valore strategico e di preminente interesse nazionale dell'opera non è detto che operi anche nella ricostruzione del riparto di competenze in caso di lavori pubblici privi di questo valore strategico. Tuttavia, nonostante gli argomenti appena esposti, sembra difficile escludere la sopravvivenza di un implicito criterio dimensionale. Ciò che appare invece più probabile è che tale criterio esista e vada però intrecciato anche con altri, quali i due sopra esposti. Questo elemento rappresenta senza dubbio un ulteriore fattore di complessità per l'interprete.

In conclusione, la sentenza n. 303 del 2003 ha un valore generale, in quanto afferma per la prima volta che il citato meccanismo di sussidiarietà, che il testo dell'art. 118 riferisce espressamente alle sole funzioni amministrative, possa essere applicato anche alla funzione legislativa. Questa indicazione è destinata ad incidere in profondità sull'interpretazione generale del testo costituzionale dopo la riforma del 2001, in quanto si tratta di una tesi che ha una valenza non limitata al caso in oggetto. Non è certo un caso che su tale sentenza siano stati prodotti numerosi e autorevoli commenti ⁵³⁷. Tuttavia rimangono aperte numerose questioni interpretative e il mancato scioglimento di tali nodi, in relazione alle competenze legislative dei due soggetti concorrenti, potrebbe avere conseguenze rilevanti nel

⁵³⁷ Fra i numerosi commenti: S. Bartole, Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a C. cost. n. 303/2003), www.unife.it/forumcostituzionale; A. D'Atena, L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. n. 303/2003), *idem*; G. Bergonzini, Lavori pubblici, legge regionale e principi della legislazione statale (dopo la legge cost. n. 3/2001), in "Rivista giuridica di urbanistica", n. 1/2004, p. 146-168; A. Morrone, La Corte costituzionale riscrive il Titolo V, www.unife.it/forumcostituzionale; Q. Camerlengo, Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, *idem*; E. D'Arpe, La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della Sentenza 303/2003, *idem*; A. Ruggeri, Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa in una storica pronuncia della Corte costituzionale. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003, *idem*; F. Cintioli, Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003, *idem*; A. Anzon, "Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni", *idem*; L. Violini, I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione (nota a Corte cost. n. 303/2003), *idem*; A. Moscarini, Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti? (nota a Corte cost. n. 303 del 2003), *idem*; R. Dickman, La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost. n. 303 del 2003), www.federalismi.it; A. Moscarini, titolo V e prove di sussidiarietà, la sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, *idem*; E. Carloni, Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n.303, 307 e 308/2003 della Corte costituzionale, www.astridonline.it; L. Torchia, In principio sono le funzioni amministrative: la legislazione seguirà. A proposito della sentenza n. 303 del 2003, *idem*; S. Musolino, La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, www.ipsoa.it/urbapponline/opinioni.asp;

caso in cui la riforma dell'ordinamento della Repubblica con il superamento dell'attuale bicameralismo perfetto, codificasse la differenziazione delle competenze fra le due Camere, proprio in relazione al contenuto e agli elenchi di materie presenti all'art. 117 Cost.

Un ultimo punto, in relazione all'art. 117 Cost., riguarda tra le materie assegnate dal terzo comma dell'art. 117 Cost. alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni: *“il governo del territorio”*. Suddetta materia comprende settori quali l'urbanistica e l'edilizia, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale⁵³⁸. Al riguardo, la sentenza n. 343 del 2005 ribadisce esplicitamente che *“la materia edilizia rientra nel governo del territorio, come prima rientrava nell'urbanistica, ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, per la quale le regioni debbono osservare, ora come allora, i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale”*. In tale ambito, fin dalla XIV legislatura, il Parlamento ha tentato di portare a termine, senza successo, un'iniziativa di riforma volta a fissare, da una parte, i principi generali della materia e, dall'altra, a riordinare e unificare la normativa in materia di urbanistica, la cui legge risale al 1942 e non ha mai ricevuto effettiva e completa attuazione. Le Regioni in forza della competenza su gran parte delle funzioni territoriali trasferite fin dal DPR n. 616/77 hanno facoltà di legiferare in materia urbanistica e alcune di esse l'hanno ampiamente esercitata. Successivamente, la legge 59/97 e il d.lgs. 112/98 hanno provveduto al trasferimento di funzioni e compiti dello Stato alle regioni e agli enti locali (per questi ultimi, ora raccolte nel TUEL, d.lgs. 267/2000) mentre la riforma del Titolo V, Parte seconda, Cost. ha definito a livello costituzionale l'autonomia degli enti territoriali nonché i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Di norma, la pianificazione è attuata a diversi livelli, sostanzialmente con lo strumento della concertazione o della pianificazione condivisa, con i seguenti atti di programmazione territoriale:

1) il Piano territoriale o Quadro strutturale regionale, con il quale la Regione definisce gli obiettivi strategici della propria politica territoriale (quali, ad esempio, lo sviluppo sostenibile e la coesione sociale, la competitività del sistema territoriale, la riproducibilità e la valorizzazione delle risorse sociali ed ambientali, il contenimento del consumo dell'energia e del suolo), in coerenza con le politiche infrastrutturali nazionali e con le politiche settoriali e di bilancio regionali, dopo

⁵³⁸

cfr. le sentenze n. 303 e n. 362 del 2003 e la sentenza n. 196 del 2004

averne verificato la compatibilità con i principi di tutela, conservazione e valorizzazione delle risorse e beni territoriali;

2) il Piano di coordinamento (o strutturale) provinciale, con il quale la Provincia esercita un ruolo di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche territoriali della Regione e la pianificazione urbanistica comunale, determinando indirizzi generali di assetto del territorio provinciale, spesso, tale Piano ha valore e portata di piano paesaggistico e di piano di tutela nei settori della protezione della natura, dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali; esso, inoltre, ha valore e portata, nelle zone interessate, di piano di bacino nonché di piano territoriale del parco;

3) il Piano strutturale (o urbanistico) comunale, con cui il Comune definisce le indicazioni strategiche per il governo del territorio comunale, contenute nel Piano provinciale, integrate con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale. Il Piano comunale ha valore di piano urbanistico di specificazione della disciplina degli aspetti paesistici ed ambientali e impone pertanto esclusivamente vincoli di natura ricognitiva e morfologica;

4) il Piano operativo (P.O.) è lo strumento con il quale l'amministrazione comunale attua le previsioni del Piano comunale, e/o del regolamento urbanistico;

5) il Regolamento urbanistico (R.U.) è obbligatorio per tutti i comuni e disciplina gli insediamenti esistenti sull'intero territorio comunale;

6) i Piani attuativi, infine, sono strumenti urbanistici di dettaglio approvati dal comune, in attuazione del PO o del RU, ai fini del coordinamento degli interventi sul territorio.

Le Regioni e il CIPE.

In tema di grandi infrastrutture centrale è il rapporto tra CIPE e Regioni. La Corte Costituzionale, con la sent. 303/2003, ha respinto quasi tutti i ricorsi presentati dalle Regioni nei confronti della l. 443/2001 e del d.lgs 190/2002, salvando la legittimità del programma nazionale e del ruolo del CIPE nell'approvazione delle opere, ma rafforzando il principio dell'intesa con le Regioni, nello spirito della "leale collaborazione" fra enti che detengono un potere concorrente in materia. Il regolamento del CIPE, adottato con delibera n. 63/98 del 9 luglio 1998, in attuazione del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 nel disciplinare la

composizione del Comitato, ha previsto la partecipazione del Ministro per gli Affari Regionali e su parere della Conferenza Stato-Regioni è stata introdotta la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni. Con la menzionata delibera sono state istituite sei commissioni di supporto per aree di materie, composte da sottosegretari delle amministrazioni interessate, con lo scopo di svolgere, in via ordinaria, l'istruttoria delle decisioni che il CIPE dovrà assumere. L'attività delle commissioni si conclude con proposte formali che, se favorevolmente esaminate nel corso della riunione preliminare del CIPE (composta dai sottosegretari delle amministrazioni competenti e, per quanto riguarda il Ministero degli Affari regionali, dal Capo di Gabinetto del Ministro), sono adottate dal Comitato medesimo. Quest'ultimo approva gli argomenti compiutamente istruiti ed esamina quelli di maggiore complessità e rilevanza (art. 4). La Segreteria assicura l'istruttoria dei provvedimenti sottoposti all'esame delle Commissioni, del pre-CIPE e del CIPE medesimo in modo da consentire la partecipazione della Conferenza Stato-Regioni all'elaborazione delle proposte di delibera sin dalla fase iniziale, così come espressamente previsto dal d.lgs n.430/97.

Nel processo di trasferimento delle funzioni amministrative sono stati privilegiati istituti di consenso per l'azione coordinata dei diversi livelli di governo; tra questi l'intesa e la Conferenza di servizi hanno assunto un ruolo fondamentale nell'ambito dell'attuazione del principio di leale collaborazione. Si parla, infatti, di intesa Stato e Regioni nell'ambito della Conferenza omonima e degli interventi tra Stato e singola Regione. Si tratta di un sistema decisionale complesso che per l'approvazione di una grande opera strategica coinvolge vari livelli di governo, ai sensi della legge obiettivo (l. 443/2001) si susseguono le seguenti fasi:

- *Programma infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale* – Programma approvato dal CIPE che individua le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale.
- *Intesa Generale quadro* – siglata tra Governo e Regione per le opere, individuate nel Programma approvato dal CIPE, per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale. Per tali opere le Regioni partecipano con le modalità indicate nelle intese e alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio in accordo alle normative vigenti e alle eventuali leggi regionali allo scopo emanate. L'interesse regionale è concorrente per le opere non interregionali o internazionali.

- *Progetto Preliminare – Procedura di VIA e localizzazione* – il progetto preliminare è redatto dall'amministrazione appaltante e contiene i limiti di spesa per l'opera e lo studio dell'impatto ambientale per le opere soggette a VIA. Non è soggetto alla Conferenza di servizi. Viene approvato dal CIPE a maggioranza e fa intervenire le varianti urbanistiche e la compatibilità dell'opera. E' necessario il consenso dei Presidenti delle Regioni interessate, che si pronunciano sentiti i Comuni nel cui territorio si realizza l'opera. In caso di dissenso, per opere interregionali o internazionali, il progetto e la eventuale proposta alternativa regionale vengono valutati dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che rimette un parere al CIPE, il quale assume le proprie motivate determinazioni. Se resta il dissenso, l'approvazione avviene attraverso DPR previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Per le opere dove l'interesse regionale è concorrente è un collegio tecnico Ministero-Regione che valuta il progetto e l'eventuale proposta alternativa.
- *Progetto definitivo* – va integrato con le prescrizioni richieste dal progetto preliminare con particolare riferimento alla compatibilità ambientale. La Conferenza dei Servizi acquisisce i pareri istruttori. Il progetto è approvato dal CIPE a maggioranza e per un eventuale dissenso della Regione o della Provincia autonoma si procede con le modalità di approvazione del progetto preliminare.
- *Valutazione d'Impatto Ambientale* – la valutazione di impatto ambientale si svolge sul progetto preliminare. Lo studio di impatto ambientale è obbligatorio per tutte le opere per le quali la VIA è prevista a livello statale e regionale⁵³⁹.

Per quanto riguarda le intese tra Stato e regioni, quest'ultime hanno una valenza di carattere generale ed in alcuni casi è prevista la possibilità di decisione finale da parte del Consiglio dei Ministri in caso di mancata intese. Le intese tra Stato e regioni nell'ambito di un interesse territorializzato si configurano come “forti”, caratterizzate dal fatto che non si può procedere in assenza del consenso di una delle parti, a differenza delle “intese deboli” per cui c'è l'obbligo della ricerca del consenso, ma poi una delle due parti può procedere.

La localizzazione delle opere che hanno un interesse nazionale e che quindi hanno delle ricadute sull'assetto del territorio si configura come “intesa forte”. Una possibile mancata intesa, qualora i due soggetti non riescano a trovare un accordo,

⁵³⁹ R. Bararacco, E. Becattini, Giuseppe De Luca, *Grandi infrastrutture nel territorio*, Giunta Regionale della Toscana.

è un aspetto estremamente negativo, e può determinare numerosi rallentamenti istituzionali e compromettere il raggiungimento del principio della “leale collaborazione”.

Analizzando il ruolo della Conferenza dei servizi, le prime norme sono state previste verso la fine degli anni ‘80. In precedenza, nel 1952 la circolare applicativa della legge urbanistica 1150 del 1942 ammetteva l’esigenza della possibilità di un apposita “conferenza di servizio”. In tutti i casi la Conferenza di servizi, che poi attraverso la l. 241/1990 e successive modifiche ha avuto la sua effettiva definizione, corrisponde all’esigenza di creare delle modalità di accordo, con i relativi protocolli applicativi, all’interno del procedimento amministrativo, ove armonizzare i diversi interessi pubblici. Essa può essere considerata la sede istituzionale per quel razionale coordinamento degli interessi pubblici, tra l’amministrazione procedente e tutte le altre amministrazioni che, a vari livelli, sono coinvolte nel procedimento decisionale. Una recente sentenza del Consiglio di Stato (n.1002/2000) afferma che la Conferenza *“rappresenta il linea generale lo strumento per realizzare il giusto temperamento tra le esigenze di concentrazione delle funzioni in un’unica istanza ed il rispetto delle competenze amministrazioni preposte alla cura di un determinato settore, consentendo la contestuale valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti in una determinata operazione amministrativa”*.

IL LIVELLO DEGLI ENTI LOCALI

La partecipazione dei Comuni al procedimento per la realizzazione delle grandi infrastrutture.

Il livello decisionale che di seguito viene esaminato concerne la partecipazione degli enti locali al procedimento per l'approvazione delle grandi infrastrutture.

Va anticipato che l'analisi di questo profilo verrà svolta soprattutto con riferimento agli aspetti problematici della partecipazione degli enti locali alle decisioni sulla realizzazione delle grandi opere.

In particolare, dopo una breve analisi delle norme in materia che riguardano direttamente i Comuni, si passerà ad esaminare una sentenza con la quale la Corte Costituzionale si è espressa in merito alla legittimità costituzionale della c.d. Legge obiettivo e ai decreti legislativi di attuazione (Sent. n. 233/2004) e ad un'ordinanza di rimessione del TAR Sicilia (Ord. n. 368/2004), rispetto alla tutela delle prerogative dei Comuni.

Il quadro normativo di riferimento è dato dalla c.d. Legge Obiettivo n. 443 del 2001 come modificata dalla legge 166/2002 (*“Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive”*) e dai conseguenti decreti legislativi di attuazione, successivamente confluiti nel Codice dei Contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture (d.lgs. 163/2006).

La normativa da essi introdotta è volta, come si è potuto osservare nei capitoli precedenti, all'accelerazione della realizzazione di alcune opere, ritenute fondamentali per il rilancio economico e sociale, mediante la previsione di specifiche disposizioni volte a rendere più semplice e celere il procedimento di attuazione di tali interventi.

Tuttavia, se tale disciplina normativa appare conforme alla Costituzione prima della riforma del 2001, alcuni problemi si hanno con il nuovo riparto Stato-Regioni delineato dalla Legge Costituzionale n. 3/2001 modificativa del Titolo V della Costituzione.

Innanzitutto, nel nuovo art. 117 Cost. non è prevista alcuna competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di lavori pubblici. In secondo luogo, il terzo comma dell'art. 117 prevede, tra le materie di legislazione concorrente, quella relativa a “grandi reti di trasporto e di navigazione”, “porti e aeroporti civili” e “impianti di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”. Infine, relativamente ad ogni altra materia non

espressamente riservata alla competenza dello Stato, spetta alle regioni la potestà legislativa esclusiva.

In precedenza si è visto come si articola il procedimento per ciò che riguarda le infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale. Di seguito si riportano le tappe principali, al fine di comprendere se la partecipazione dei Comuni al medesimo sia sufficientemente garantita.

Tale processo si articola in due momenti:

- 1) Scelta politica di realizzazione dell'opera pubblica che esprime l'indirizzo politico del governo nazionale e che dà luogo ad un programma produttivo di effetti giuridici;
- 2) Progettazione (progetto preliminare, definitivo ed esecutivo).

Le opere vengono individuate a mezzo di un programma predisposto, d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province Autonome interessate, dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. L'atto che formalizza la scelta politica del governo non è del tutto completo perché deve ancora confrontarsi con gli altri interessi rilevanti per il diritto.

Ed è a questo punto che interviene la fase della progettazione preliminare che non è sottoposta a conferenza di servizi; viene approvata dal CIPE che decide a maggioranza, con il consenso, ai fini dell'intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano dopo aver sentito i Comuni nel cui territorio si realizza l'opera (art. 3, comma 5, del d.lgs n. 190 del 2002, ora art. 165 del Codice degli appalti)

La pronuncia deve intervenire comunque nei termini (30 giorni), anche nel caso in cui i Comuni interessati non si siano tempestivamente espressi.

Il settimo comma dell'art. 165 Codice degli appalti stabilisce una regola particolarmente rilevante per gli enti locali: l'approvazione del progetto preliminare, infatti, determina l'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera e perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa tra Stato e regione sulla localizzazione, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti e adottati, determinando così la sostanziale vanificazione delle scelte urbanistiche operate dai Comuni in spregio alla valorizzazione delle competenze amministrative degli enti locali.

Segue poi la fase del progetto definitivo, che ha la funzione fondamentale di consentire lo svolgimento della conferenza di servizi (con finalità solo istruttorie) ai fini dell'acquisizione dei pareri di tutte le amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni. Queste ultime, ai sensi dell'art. 166 del Codice degli appalti, entro 60 giorni dalla ricezione del progetto, possono avanzare, in sede di Conferenza, motivate proposte di modifica del

progetto presentato, nel rispetto dei limiti di spesa e della localizzazione indicati nel progetto preliminare. Queste proposte sono valutate dal Ministero delle infrastrutture nel termine di 60 giorni dalla conclusione della Conferenza di Servizi.

Infine lo stesso Ministero formula la propria proposta definitiva al CIPE che approva, a maggioranza dei suoi componenti, il progetto definitivo. L'approvazione ha l'effetto di sostituire ogni altra autorizzazione o parere e ha valore ai fini della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

Tali disposizioni denotano una volontà del legislatore che tende a valorizzare il ruolo e i poteri del governo e dell'intesa Stato-Regioni detentori del potere decisionale.

Alla luce di tali previsioni normative, occorre stabilire se l'interesse di un'amministrazione comunale alla gestione del proprio territorio goda di un'adeguata considerazione e tutela nei processi di approvazione e conseguente realizzazione di opere di preminente interesse nazionale, soprattutto alla luce del quadro costituzionale oggi vigente.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, il legislatore costituzionale ha introdotto il principio di equiordinazione tra Stato Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni quali elementi costitutivi della Repubblica; ciò significa che “non è più predicabile una superiorità ontologica di un livello istituzionale o di un interesse su un altro per il solo fatto della dimensione territoriale”⁵⁴⁰.

Il principio di sussidiarietà costituzionalizzato all'art. 118 non implica un sistema in cui le competenze sono a un tempo di tutti e di nessuno. Esso, in particolare, esprime una forza giuridica tale da vincolare gli atti che alterano il riparto delle funzioni che inizialmente si disegna.

L'appartenenza comunale delle funzioni incide necessariamente sull'esercizio successivo delle scelte organizzative degli enti di dimensione superiore. Tale incidenza si traduce nella partecipazione degli enti locali all'esercizio della funzione.

La leale collaborazione impone, una volta esercitato il potere consentito dalla regola della sussidiarietà, un coinvolgimento dell'ente il cui patrimonio di funzioni viene inciso.

Tale coinvolgimento è misura della legittimità della scelta organizzativa e del successivo esercizio della funzione e il procedimento che conduce all'approvazione del progetto preliminare costituisce l'occasione per misurare l'impatto della scelta politica del governo sul fatto e sul diritto preesistente.

⁵⁴⁰ P. SIRACUSANO: *Il significato del principio di sussidiarietà nel procedimento per l'approvazione delle grandi infrastrutture: l'esigenza di garanzia degli interessi comunali*, in *Giur. Cost.*, 2004.

La dialettica ipotizzata, però, in materia di infrastrutture, è fondamentale quella tra Stato e Regioni. Il ruolo comunale è costruito solo come consultivo (obbligatorio, ma non vincolante).

Vediamo come tale carattere della partecipazione dei Comuni alla realizzazione delle infrastrutture ha inciso in taluni casi concreti.

La sentenza 233/2004 della Corte Costituzionale: la concertazione istituzionale nella localizzazione delle grandi opere

A seguito della storica sentenza 303/2003 con cui la Corte Costituzionale ha sancito il principio fondamentale in base al quale le funzioni amministrative e quindi anche quelle legislative dirette a disciplinare le prime, relative alla realizzazione delle grandi opere individuate dalla Legge obiettivo, possono essere attratte nella competenza dello Stato in virtù del principio di sussidiarietà, vi sono altre pronunce meritevoli di essere considerate al fine di comprendere se il coinvolgimento dei Comuni nelle decisioni regolato dalla legge 443/2001 e successivi decreti di attuazione sia conforme all'impianto costituzionale come modificato dalla Legge cost. 3/2001.

La Consulta è intervenuta in materia di Legge Obiettivo con la sentenza 233/2004. La Regione Emilia Romagna aveva sollevato conflitto di attribuzione con lo Stato a seguito dell'adozione da parte del CIPE della delibera n. 67 del 2003 con cui era stato approvato il progetto preliminare del c.d Metro leggero di Bologna.

La questione verteva sulla localizzazione di quest'ultimo, opera rientrante fra le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale di cui all'art. 1 della legge obiettivo.

In attuazione di questa disposizione veniva emanata la delibera CIPE 21 dicembre 2001 n. 121 (*Primo programma delle infrastrutture strategiche*). Con delibera n. 67/2003, il CIPE prendeva atto che il progetto preliminare della rete "Metro leggero automatico di Bologna", articolato nelle linee 1 e 2, e il corrispondente studio di impatto ambientale erano stati approvati dalla Giunta del Comune di Bologna e quindi trasmessi ai ministeri competenti e alla Regione Emilia Romagna. Quest'ultima aveva espresso parere sfavorevole con riguardo alla localizzazione della linea 2 e aveva mosso delle perplessità anche in relazione alla localizzazione della linea 1.

Il CIPE, tuttavia, approvava il progetto preliminare della linea 1 nonostante il dissenso regionale e senza che fosse stata esperita la procedura prevista per il superamento dello stesso.

Per questo motivo, la Corte dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Cipe, approvare il progetto preliminare dell'infrastruttura in mancanza del consenso regionale e senza il rispetto della procedura prevista per il superamento del dissenso, e annulla la delibera CIPE n. 67/2003.

La sentenza n. 233/2004 della Corte Costituzionale, fa puntuale applicazione degli orientamenti espressi nella sentenza 303/2003.

La necessità dell'intesa tra lo Stato e la Regione è il portato dell'attrazione a livello centrale di una funzione amministrativa in una materia di legislazione concorrente e della conseguente sua disciplina da parte dello Stato in deroga al riparto costituzionale delle competenze normative.

Tuttavia in questa vicenda, non si può tralasciare un aspetto rilevante. Il progetto preliminare comprensivo di entrambe le linee e il corrispondente studio di impatto ambientale erano stati approvati dalla Giunta del Comune di Bologna.

Il Metro leggero di Bologna è un'infrastruttura di scala comunale, essendo il suo tracciato interno al territorio del singolo Comune ed essendo l'opera destinata prevalentemente a soddisfare esigenze della popolazione ivi residente.

Si può concordare sul fatto che l'opera in sé considerata, cioè dal punto di vista della sua realizzazione, era idonea ad essere apprezzata in termini sovra locali. Tuttavia, è il profilo specifico della localizzazione dell'opera che suscita riserve quanto al livello degli interessi che sono stati fatti valere davanti alla Corte.

Nel caso di specie, infatti, la dimensione degli interessi coinvolti era precipuamente locale e la dialettica intercorreva propriamente tra la Regione e il Comune.

Mentre per quanto riguarda l'individuazione della metropolitana fra le grandi opere, la concertazione Stato-Regione appariva giustificata nonostante la scala locale dell'infrastruttura, per la localizzazione della stessa, la concertazione istituzionale, che avesse voluto essere aderente all'assetto sostanziale degli interessi in gioco, e quindi rispettosa del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 comma 1 Cost., si sarebbe dovuta spostare sull'asse Stato-Comune.

La sentenza in questione ha segnato un rafforzamento degli strumenti di cooperazione e ha il merito di aver sottratto il principio di sussidiarietà ad eventuali arbitri, subordinandone l'operatività al rispetto di rigorose procedure collaborative.

Nel caso in esame, tuttavia, si rileva un *vulnus* rispetto all'art. 118 alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte Costituzionale nella sentenza 303/2003, in quanto alla piena garanzia della partecipazione regionale non corrisponde una altrettanto piena garanzia di

quella comunale. La normativa speciale sulle grandi opere infatti, prevede che, ai fini dell'individuazione dell'opera, il programma con cui il Governo individua le infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale debba essere adottato sentite la Conferenza Unificata e le Regioni interessate. È difficile ritenere sufficiente il parere sul Programma nazionale da parte della Conferenza Unificata, che non può sostituirsi a quello del singolo Comune interessato il quale dovrebbe essere sentito dalla Regione prima di perdere le sue funzioni a vantaggio dello Stato. Inoltre il parere che le Regioni devono richiedere agli enti locali ai fini della decisione sulla localizzazione dell'opera non è vincolante e quindi può essere facilmente ignorato.

Inoltre, all'art. 1 comma 5 del d.lgs 190/2002 (ora art. 161 del Codice degli appalti) si stabilisce che “sono fatte salve le competenze dei Comuni, delle città metropolitane, delle province e delle regioni in materia di progettazione, approvazione e realizzazione delle infrastrutture ed insediamenti produttivi diversi da quelli di cui al comma 1”, cioè di quelli di preminente interesse nazionale. Si osserva, quindi, come “i comuni sono riconosciuti quali «naturali» titolari delle funzioni predette, però la loro avocazione in sussidiarietà ha luogo soltanto mediante intesa con le regioni e con la Conferenza unificata”⁵⁴¹.

Infine, rimane irrisolto il problema di chi protegge i Comuni da esercizi arbitrari delle “chiamate” in sussidiarietà. L'impossibilità per gli enti locali di proporre ricorso innanzi alla Corte Costituzionale, rende le regioni “le più vicine custodi del rispetto del principio di sussidiarietà”⁵⁴².

Tuttavia, una delle contraddizioni della riforma costituzionale del 2001 è quella per cui, affermata la pari dignità costituzionale di tutti gli enti territoriali (art. 114 Cost.) e muniti i Comuni della prerogativa di cui all'art. 118, comma 1 Cost., non sono stati previsti gli strumenti processuali attraverso cui gli stessi enti locali possano contestare la legittimità delle avocazioni di loro funzioni operate dallo Stato.

Il Comune, infatti, è tutt'ora privo di accesso alla Corte Costituzionale; dunque resta irrisolta l'eventualità in cui le Regioni decidessero di ignorare il dissenso comunale al progetto preliminare o di omettere del tutto l'audizione dell'ente locale.

La soluzione del conflitto espressa dalla sentenza 233/2004 avrebbe forse potuto essere diversa: in particolare si sarebbe potuta dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5 del d.lgs. 190/2002 (ora art. 165 Codice degli appalti) nella parte in cui, “relativamente a progetti di opere la cui localizzazione coinvolge interessi eminentemente

⁵⁴¹ I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante...per una Metro leggera (Nota alla sentenza della Corte Costituzionale 233/2004)*, in www.forumcostituzionale.it, 2004.

⁵⁴² I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna, cit.*

locali, non prevede che l'intesa sia espressa dal Comune (o se del caso dagli altri enti locali interessati) in luogo della Regione⁵⁴³.

Se si può comprendere l'esclusione di una legittimazione processuale dei Comuni dinanzi alla Corte, non si possono però ritenere sufficienti le vie del ricorso incidentale, che solo talvolta possono risultare soddisfacenti, o degli strumenti di raccordo che consentono la rappresentazione degli interessi degli enti locali minori nel contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni.

A questo proposito, vi è chi propone un' "altra strada" consistente nel recupero dei principi generali relativi all'azione amministrativa e dei concetti di partecipazione e di rappresentazione così come delineati dalla L. 241/1990 che consentirebbero un'interpretazione secondo Costituzione della normativa sulle grandi infrastrutture⁵⁴⁴.

Se certamente un grado di conflittualità è connotato ad ogni intervento che incida su un territorio, gestire il conflitto all'interno del procedimento, anziché successivamente innanzi a un Giudice, garantisce sicuramente sul piano dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

La via giurisdizionale per la tutela delle prerogative comunali

Un'ipotesi di azione dei Comuni al fine di veder tutelati i propri interessi alla partecipazione alle scelte e alle decisioni in materia di infrastrutture è rappresentata dalla vertenza sfociata nell'ordinanza di rimessione del TAR Sicilia, 3 marzo 2004, n. 368 che ha riportato la legge 443/2001 al vaglio della Corte Costituzionale.

I ricorrenti (cittadini residenti nel Comune di Messina che hanno agito per ottenere l'annullamento della delibera CIPE con cui era stato approvato il progetto preliminare del Ponte sullo Stretto di Messina), avevano dedotto l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1 della legge 443/2001 e dell'art. 1, comma 2 e dell'art. 3 del D.lgs. 190/2002 (ora artt. 161 e 165 Codice degli appalti) rispettivamente concernenti il procedimento di individuazione delle infrastrutture disciplinate dalla legge obiettivo e l'approvazione dei progetti. In particolare le censure di costituzionalità si erano incentrate sulla circostanza che il meccanismo di approvazione dei progetti preliminari si fondasse sull'intesa Stato-Regioni nell'ambito del Cipe.

⁵⁴³ G. SCIULLO, *Concertazione istituzionale e localizzazione delle grandi opere (Corte Costituzionale, sentenza 16 luglio 2004, n. 233 – Pres. Onida, Red. De Siervo)*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 10/2004, p. 1093.

⁵⁴⁴ Per un approfondimento si veda P. SIRACUSANO, *Il significato del principio di sussidiarietà, cit.*, pp. 1461 e ss. L'Autore sostiene che la partecipazione, attivata dalle modalità previste dagli artt. 7 e 8 della Legge 241, consentirebbe ai Comuni di rappresentare i loro interessi, di fornire dati utili, di evidenziare fatti legati al territorio comunale altrimenti difficilmente acquisibili all'istruttoria del procedimento.

Da tale intesa venivano esclusi gli altri enti locali interessati, che quindi non avevano alcuna funzione decisionale in sede di approvazione dei progetti, nonostante si trattasse di opere destinate ad avere un rilevante impatto proprio sul loro territorio.

Le norme impugnate permettono di decidere dell'allocazione e della realizzazione di opere infrastrutturali di forte impatto per il tramite di un accordo tra Governo e Regioni e province autonome interessate, precludendo l'intervento proprio dell'ente locale sui cui territorio sorgerà l'opera.

I ricorrenti avevano evidenziato, inoltre, la violazione degli artt. 3,5, 97 Cost. da parte dell'art. 3 del d.lgs 190/2002 comma 5 (ora art. 165 Codice degli appalti) il quale prevede che, nell'approvazione del progetto preliminare, i Comuni interessati debbano esprimersi nel breve termine decadenziale previsto dal comma 4; il parere è meramente consultivo e non vincolante e trascorso il termine di cui sopra, il CIPE ne può prescindere.

Infine, un'altra disposizione che risulta di dubbia costituzionalità è il comma 7 dell'art. 3 del d.lgs 190/2002 in base al quale l'approvazione del progetto preliminare perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato-Regione sulla sua localizzazione, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti e adottati. Tale previsione, ad avviso dei ricorrenti, avrebbe costituito una chiara violazione della sfera di autonomia comunale in materia urbanistica.

Il TAR Sicilia ha ritenuto fondati i dubbi dei ricorrenti. Esso è giunto a tale conclusione a seguito della considerazione di diversi aspetti:

- 1) La normativa denunciata ha omissso di prevedere la partecipazione in sede procedimentale nella forma dell'intesa dei rappresentanti degli enti locali direttamente interessati dalla costruzione dell'infrastruttura;
- 2) I pareri obbligatori e parzialmente vincolanti forniti da regioni e province autonome sono il frutto dell'espressione di interessi e valori diversi rispetto a quelli di cui è portatore il Comune;
- 3) Principio di sussidiarietà e principi di unitarietà ed indivisibilità non sono adeguatamente bilanciati nella normativa;
- 4) Il congegno procedimentale è tale da comprimere ingiustificatamente il tempo necessario all'ente locale ai fini dell'istruttoria sul progetto, vanificando quella stessa parvenza di partecipazione nel quale si sostanzia la previsione che il Comune sia "sentito";
- 5) Il fatto che l'approvazione del progetto comporti l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti viola le competenze amministrative, sia regionali che

comunali, in materia di adozione ed approvazione degli strumenti urbanistici, incidendo sulla materia urbanistica rimessa alla potestà normativa ed amministrativa degli enti locali.

Su tale questione la Corte Costituzionale non si è pronunciata nel merito, ma ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione sollevata dal TAR Sicilia, in quanto proveniente da un giudice che, in sede di ricorso al Consiglio di Stato, è stato dichiarato incompetente a decidere in merito alla controversia da cui ha preso origine l'ordinanza di rimessione alla Corte.

Gli effetti di una decisione centralizzata e la sindrome NIMBY. Il caso TAV Torino-Lione.

L'analisi della vicenda del Metro Leggero di Bologna e di quella del Ponte sullo Stretto di Messina hanno messo in luce le principali problematiche della normativa sulle grandi infrastrutture in relazione alla partecipazione degli enti locali ai momenti decisionali più importanti concernenti la realizzazione delle grandi opere.

Il territorio interessato si confronta, infatti, con “un’opera già definita e non modificabile nei suoi tratti portanti, ma che può trasformarlo in modo significativo. La posta più ampia giocata a questo livello è la compensazione per i costi di localizzazione-che dà forma all’intero eventuale conflitto-e di conseguenza converte ogni espressione di resistenza in una sindrome NIMBY”⁵⁴⁵, acronimo inglese che sta ad indicare quella reazione che si crea nella popolazione quando qualcuno decide di costruire un impianto utile alla collettività ma ingombrante o potenzialmente pericoloso.

Questa mancata considerazione dell’ente più vicino agli interessi di quel territorio nel quale sorgerà l’infrastruttura ha determinato dei rallentamenti nella costruzione della medesima a causa delle proteste delle collettività locali.

Ciò dimostra come non sempre il coinvolgimento delle articolazioni territoriali minori produce un blocco o un rallentamento nella realizzazione delle opere, poiché il maggior tempo necessario per la progettazione partecipata consente poi una più celere realizzazione dell’opera in fase esecutiva, non sussistendo pericoli di interruzioni e dei lavori conseguenti a contestazioni localistiche.

⁵⁴⁵ A. CAMPI (Ricercatori: A. DAMONTE, L. DI GREGORIO), *Processi decisionali sul territorio. Interazione dei gruppi sociali e degli attori istituzionali*, in <http://www.italiadecide.it/Documents.asp?DocumentID=464>

Limitare cioè la partecipazione per arrivare a una rapida approvazione del progetto preliminare non elimina l'eventuale conflitto con le popolazioni residenti nel luogo dove l'opera pubblica viene localizzata, ma sposta solo tale conflitto al momento della realizzazione dell'opera.

A fronte di un processo decisionale fortemente centralizzato in materia di realizzazione di grandi infrastrutture, l'architettura istituzionale si è rivelata, nel tempo e con l'uso, meno semplificatrice del previsto.

La normativa non ha evitato che i ritardi si ripresentassero nella forma della mobilitazione e del conflitto locale.

D'altra parte, era prevedibile che, anche e soprattutto alla luce del mutato quadro costituzionale che attribuisce pari dignità a tutti gli enti costituenti la Repubblica e, in particolare, per quel che ora ci riguarda, attribuisce ai Comuni la titolarità dei poteri amministrativi, lo stabilire un accentramento del livello decisionale che va dall'individuazione alla progettazione definitiva delle opere pubbliche avrebbe determinato una legittima reazione delle amministrazioni locali e delle popolazioni interessate dall'infrastruttura⁵⁴⁶.

Un esempio che chiarisce lo sbilanciamento del processo decisionale a favore dello Stato, e in particolare dell'Esecutivo, e dunque la difficoltà di incontrare gli interessi localistici nel momento di concretizzazione dell'opera progettata, è dato dal caso TAV Torino-Lione.

La frattura tra istituzioni centrali e locali si è aperta sulle soluzioni progettuali, di tecnologia e di tracciato, e sulle modalità dei processi decisionali che si sono seguiti nello sviluppo dei connessi procedimenti.

L'opera venne originariamente inserita tra quelle di preminente interesse nazionale della Legge Obiettivo. Ai fini della localizzazione dell'intervento e della variazione degli strumenti urbanistici, il progetto preliminare venne quindi approvato nel 2003 in sede CIPE integrato dalla presenza del presidente della Regione e con la pronuncia favorevole di compatibilità ambientale.

Il progetto venne quindi reso noto alle comunità locali che si espressero negativamente in ordine all'impatto ambientale e alla localizzazione del tracciato.

A seguito di tali proteste, nel 2006 il Governo escluse l'opera dal programma della Legge obiettivo (che esclude gli enti locali dalla fase di progettazione e localizzazione

⁵⁴⁶ Fa riflettere sull'incoerenza che spesso guida le decisioni del legislatore, la circostanza che pochi mesi prima dell'entrata in vigore della Legge Obiettivo, fosse stata ratificata in Italia, in forza della legge 16 marzo 2001, n. 108, la Convenzione Aarhus sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale" che si fonda su tre pilastri: 1) garantire ai cittadini l'accesso alle informazioni ambientali; 2) favorire la partecipazione dei cittadini alle attività decisionali che possano avere effetti sull'ambiente; 3) estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia".

dell'opera). Nello stesso anno venne istituito l'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione, organismo tecnico che risponde al Tavolo Istituzionale di Palazzo Chigi, nato per consentire un grande processo democratico di confronto continuo che con Sindaci, Consigli comunali, cittadini e opinione pubblica al fine di superare i conflitti sociali che erano sorti nel 2005. Nella documento "Punti di accordo per la progettazione della nuova linea e per le nuove politiche di trasporto per il territorio", si evidenzia come *"Questa esperienza, nata per fronteggiare una emergenza, ha via via assunto i connotati di un possibile modello partecipativo ed elaborativo in grado di costruire ipotesi condivise su cui fondare un percorso progettuale ragionevolmente accettabile dai territori, nel rispetto degli obiettivi e dei vincoli nazionali e internazionali. Per questo l'Osservatorio ritiene, in conclusione della sua attività, in forza del presente accordo e nel rispetto e nei limiti delle attribuzioni istituzionalmente assegnate a ciascun Ente rappresentato, di prospettare al Governo l'opportunità di inserire nell'ordinamento giuridico italiano, procedure idonee a garantire per la realizzazione delle infrastrutture più rilevanti il confronto "ex-ante" con le Comunità locali (e con le molteplici articolazioni della società), anziché "ex-post" come è avvenuto nel caso della Torino-Lione"*.

Questa circostanza testimonia che un'eccessiva concentrazione a livello statale dei processi decisionali determina, spesse volte, il sorgere di contrasti con amministrazioni e comunità locali in sede di realizzazione delle infrastrutture nei territori. L'accelerazione si ha solo nelle fasi antecedenti alla costruzione dell'opera ma, in assenza di informazione, trasparenza e coinvolgimento delle comunità locali, il rallentamento, se non addirittura l'interruzione del processo, si ha nella fase finale di concretizzazione delle grandi opere⁵⁴⁷.

Quello che è successo e che continua ad essere cronaca quotidiana in Val di Susa non trae origine da una contestazione sulla necessità e la priorità di una riconversione modale nel trasporto delle merci, in grado di rilanciare il ruolo del ferro, a scapito del trasporto su gomma, ma dalle modalità con cui si è arrivati ad approvare la realizzazione del nuovo collegamento ferroviario e ciò "la dice lunga sull'assenza (o sull'inefficacia) di un'adeguata azione comunicazionale preparatoria"⁵⁴⁸.

Il ricorso al Giudice amministrativo da parte della Comunità montana Bassa Valle di Susa e Val Cenischia, interessata dal passaggio della tratta ferroviaria ad alta velocità, ha riguardato l'asserita violazione delle direttive comunitarie n. 85/337 e n. 97/11 in materia di VIA da parte della normativa sulle grandi infrastrutture che, illegittimamente, secondo la ricorrente prevede l'assoggettamento a VIA del solo progetto preliminare e limita la partecipazione dei Comuni ad una mera audizione priva di reali conseguenze procedurali.

⁵⁴⁷ Sulla inadeguatezza delle attuali modalità di partecipazione ai processi decisionali, si veda M. LUCIANI (Ricercatori: P. CHIRULLI, M. TOGNA), *Partecipazione popolare, progettazione ed esecuzione di grandi infrastrutture*, in <http://www.italiadecide.it/Documents.asp?DocumentID=464>

⁵⁴⁸ A. MURATORI, *Alla ribalta l'alta velocità*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2006.

Tuttavia il Tar Lazio (11 giugno 2004, n. 5598) non ha ritenuto contrastanti le disposizioni di attuazione delle direttive europee sulla valutazione di impatto ambientale. In un ricorso del 2005 la Comunità Montana Bassa Valle di Susa e Val Cenischia ha impugnato la delibera dl Comitato interministeriale per la programmazione economica⁵⁴⁹ con la quale è stato approvato il progetto preliminare del nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione, e la precedente delibera n. 121 del 2001 con la quale la TAV era stata inclusa tra le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale. Il TAR Lazio ha respinto entrambi i motivi del ricorso con la sentenza n. 14365/2005.

Si segnala, dunque, sempre di più la necessità di ottenere il consenso *ex ante* delle comunità locali interessate dai progetti per evitare l'ostruzionismo; si tratta di “instaurare un rapporto di mediazione tra le parti ove le modalità del *do ut des* non vengono guardate con sospetto ma con la consapevolezza che solo da una negoziazione seria possono discendere accettazione e consenso, mitigazione e risoluzione dell’inevitabile conflitto”⁵⁵⁰.

La ricerca del consenso sul territorio appare fondamentale per raggiungere l’obiettivo della realizzazione delle grandi opere.⁵⁵¹

A questo proposito possono rivelarsi risolutive le cosiddette “misure compensative”, interventi che consentono, cioè, di conciliare le esigenze degli abitanti con quelle di forte impatto degli interventi strategici.

In particolare si tratta di inserire “opzioni infrastrutturali che permettono di ridefinire l’assetto viario e/o trasportistico in un determinato territorio di modo che la costruenda grande opera vi si possa aggiungere senza effetti devastanti ma con un complessivo vantaggio direttamente ricadente sull’area antropica interessata”⁵⁵².

L’offerta di misure compensative per dar luogo ad una localizzazione negoziata si dovrebbe fondare su interventi di riequilibrio ambientali ed economici.

Da più parti si sostiene che, in questo modo, si potrebbe innescare “un meccanismo competitivo fra più enti territoriali potenzialmente interessati alla localizzazione, con il conseguente passaggio da un atteggiamento di rifiuto solitamente indicato come sindrome

⁵⁴⁹ Si tratta della delibera n. 113 del 5 dicembre 2003.

⁵⁵⁰ A. SILVIA FREGO LIPPI, *Il principio di consensualità nell’agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti*, in Dir. Amm. 3/08, p.698 e ss.

⁵⁵¹ Sul problema della partecipazione si veda *Il bisogno di decidere : termovalorizzatori: dalla politica dei rifiuti al rifiuto della politica* a cura di MASSIMO MORISI e ANDREA PACI, in *Il mulino*, 2009, p. 21. La partecipazione non può sostituire in sé il processo decisionale (...) può tuttavia rivelarsi condizione indispensabile per costruire e sviluppare un grado di condivisione adeguata a conferire qualità ed efficacia delle scelte pianificatorie.

⁵⁵² A. ARALDI, *Grandi opere per battere la carenza di infrastrutture*, in *Amministrazione Civile*, 2007, p. 42.

NIMBY (not in my backyard), all'opposto atteggiamento di consenso di recente definito come PIMBY (please, in my back yard)⁵⁵³.

Il fenomeno NIMBY, secondo una ricerca svolta da Aris (Agenzia di ricerche informazione e società) nel Nimby Forum, risulta in crescita. Nell'anno 2009 rispetto al 2008, si è riscontrato un aumento di contestazioni significativo che ha coinvolto 152 nuovi cantieri. Ad oggi risultano essere 283 le grandi e piccole opere ancora bloccate a causa delle proteste⁵⁵⁴.

Inoltre, si osserva che il fenomeno NIMBY si sta oggi trasformando da Not In My Backyard a Not In My Term Of Office (non durante il mio mandato elettorale), in un quadro nel quale tendono a prevalere gli interessi locali, particolari, quando non semplicemente individuali.

L'emergere e l'acuirsi di ostruzionismi, non si può negare, è il prodotto di un sistema che, lungi dal rispettare l'assetto costituzionale costruito dalla riforma del 2001, non ha contemplato, in materia di infrastrutture, validi ed efficaci strumenti di concertazione e collaborazione tra i diversi livelli di governo interessati dalla realizzazione delle stesse. Il caso TAV Torino-Lione è emblematico.

Si è avuto modo di osservare, infatti, che per consentire l'avanzamento dei lavori, tale opera è stata espunta dall'elenco delle grandi opere sancito dalla prima delibera del CIPE, per consentire il coinvolgimento degli enti locali nella fase di progettazione dell'infrastruttura, non previsto, o meglio costruito in maniera del tutto superficiale, dalla Legge obiettivo e dai decreti attuativi.

L'esigenza di unitarietà rispetto alla realizzazione delle grandi opere è indubbia ed è stata anche confermata dalla giurisprudenza costituzionale. Sarebbe auspicabile, tuttavia, a fronte dell'attuale assetto costituzionale, che il legittimo esercizio in capo allo Stato delle funzioni amministrative dei Comuni sia filtrato attraverso strumenti d'intesa con i medesimi, così come avviene con le Regioni.

⁵⁵³ A. SILVIA FREGO LIPPI, *Il principio di consensualità, cit.*

⁵⁵⁴ Interessanti, in proposito sono le parole del Presidente di Aris, Alessandro Beulke, il quale spiega che "Per cambiare, occorre riscoprire il senso di un bene collettivo. Bisogna coinvolgere le comunità attraverso processi partecipativi, in un quadro normativo che regola l'intera procedura: dalla presentazione di un progetto alla sua completa realizzazione". Tutto l'articolo è reperibile in http://www.nimbyforum.net/pdf/rassegna/010_03_06_Guida_agli_Enti_Locali.pdf

CONCLUSIONI

Il lavoro svolto ha messo in luce i principali problemi di *governance* nella politica delle grandi infrastrutture, derivanti dall'intreccio di competenze di numerosi centri decisionali.

In primis, l'Unione Europea incide nei processi decisionali relativi alle infrastrutture avendo essa un ruolo determinante nella definizione di principi e delle regole generali per la progettazione, il finanziamento e la realizzazione di qualsiasi intervento infrastrutturale a livello europeo e nazionale. L'Unione, non solo detta regole determinanti in materia di appalti, concorrenza, ed ambiente, ma definisce limiti alla spesa pubblica tramite il patto di stabilità e crescita. L'Unione ha, inoltre, una più specifica competenza (concorrente) in materia di reti infrastrutturali. Gli articoli 170 -172 TFUE, costituiscono, infatti, la base giuridica per l'adozione di decisioni tese ad intervenire nella definizione di reti di interesse europeo, e per il finanziamento dei progetti che garantiscano l'interoperabilità delle reti nazionali.

A livello statale il Parlamento si è limitato a delegare il Governo, tramite una legge dal contenuto generico, ad emanare uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale (art. 1, comma 2 Legge 443/2001) e a prevedere che il programma di individuazione delle grandi opere venga inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria (ora Decisione di finanza pubblica) con l'indicazione degli stanziamenti necessari.

La *ratio* della disciplina speciale per le infrastrutture strategiche è volta ad introdurre procedure idonee a superare tutti gli ostacoli giuridici alla celere ed affettiva realizzazione delle grandi opere: *“la legge obiettivo, quindi – per volontà espressa del legislatore – è ben più di un mezzo di velocizzazione delle procedure di esecuzione dell'opera pubblica, è uno strumento giuridico radicale capace di concretare, nell'ambiente istituzionale italiano, il modello giuridico dell'imperativo pragmatico”* (Cons. St., sez. VI, 26 aprile 2005, n. 1893).

Al tal fine, la distribuzione di poteri e funzioni tra i vari livelli decisionali risulta sbilanciata a favore del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che di fatto si colloca in posizione di autonomia e sovraordinazione rispetto alle regioni e province autonome interessate ed al CIPE, pur formalmente competente ad approvare il programma ed i progetti ma sostanzialmente privato di margini di discrezionalità(???) per incidere sulle proposte presentate.

La particolare posizione ricoperta dal Ministero non è neppure riequilibrata da specifici obblighi di trasparenza o *accountability*, in quanto l'unico obiettivo da raggiungere è la riduzione dei tempi di approvazione dei progetti⁵⁵⁵.

Sarebbe auspicabile che la soluzione tecnica fosse ottimizzata in un percorso trasparente di partecipazione attiva tra i soggetti istituzionali quali Regione, Province, Comuni, associazioni, forze economiche e rappresentanze di interessi locali, garantendo gli aspetti di funzionalità e sicurezza del sistema infrastrutturale e individuando le specifiche salvaguardie per i territori attraversati al fine di garantire la tutela e valorizzazione delle risorse territoriali e ambientali.

La partecipazione al processo decisionale di soggetti portatori di interessi, eventualmente in contrasto con l'esigenza di realizzare infrastrutture, non dovrebbe essere valutata alla stregua di un mero onere procedimentale.

Si è dimostrato cosa significhi non coinvolgere fin dalle fasi iniziali di progettazione di una grande opera pubblica, gli enti e le popolazioni locali interessate.

A nulla è valso attribuire ai comuni la titolarità delle funzioni amministrative e sancire il meccanismo della sussidiarietà come principio di carattere procedurale/organizzativo nel nuovo titolo V della Cost disegnato dalla riforma costituzionale del 2001.

Infatti, ogni qual volta un preminente interesse nazionale giustifica la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato delle funzioni amministrative (di regola allocate a livello inferiore), gli enti locali, in assenza di serie procedure di concertazione, sono estromessi formalmente dal processo decisionale.

Si sottolinea l'avverbio “formalmente”, in quanto non è pensabile che il territorio nel quale verrà concretamente realizzata l'opera subisca passivamente una decisione presa ai c.d. “piani alti”⁵⁵⁶.

Il ritardo, l'interruzione dei lavori, l'impossibilità, talvolta, di iniziarli a causa delle proteste locali, dimostrano che l'accelerazione del processo decisionale, nei momenti iniziali, è destinata a subire un brusco e nocivo arresto nella fase finale.

Ciò non significa che gli enti locali debbano diventare gli unici soggetti detentori del potere di decidere in merito alla realizzazione delle grandi opere. Ci si chiede, infatti, se in nome della pari dignità formale tra Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni, riconosciuta dall'art. 114 Cost., si possa giungere a consentire al comune di inibire la realizzazione di

⁵⁵⁵ GRUPPO DI RICERCA DIRETTO DA ALESSANDRO CAMPI, *Questioni di governance*, in *Le Politiche pubbliche per le infrastrutture di interesse nazionale - Rapporto 2009*, www.italiadecide.it, 7.

⁵⁵⁶ Cfr. F. MANGANARO, *Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali*, in Foro Amministrativo. Tar 2009. L'Autore sostiene che il riaccentramento di funzioni legislative ed amministrative in capo allo Stato non consente di perseguire l'enunciato obiettivo della rapidità della realizzazione delle opere né tanto meno la difesa del territorio è meglio garantita se sottratta agli enti territoriali, utilizzando strumentalmente il principio di sussidiarietà.

un'opera riconosciuta di preminente interesse nazionale. Non si può nascondere che “lo scollamento tra la dimensione sovra-locale dei benefici connessi alla realizzazione di una infrastruttura sovra-regionale e la dimensione locale dei relativi costi sociali e ambientali”⁵⁵⁷ sia strutturale e ineliminabile in modo assoluto.

Tuttavia, è indubbio che andrebbero riviste le procedure di concertazione, le intese, l'accessibilità alla documentazione relativa al progetto⁵⁵⁸.

Si ritiene, dunque, necessaria una maggiore democratizzazione del processo decisionale, che tenga conto dei vari interessi in gioco. In particolare una via d'uscita può essere ricercata in “un diverso aggancio che, nello spirito della legge obiettivo, non passi per nuove procedure amministrative ma permetta ugualmente una legittimazione dell'opera, restituendo agli “*affected interests*” diritto di incidere sulla decisione. Questa modalità viene individuata nell'istituzione di una valutazione *ex-ante* ed argomentativa di progetti (...) e si basa su due elementi: l'onere della prova di utilità (...) e la pubblicità e contestabilità del progetto stesso”⁵⁵⁹.

Il quadro delineato è dunque di elevata complessità; se in linea di principio, parlando secondo il linguaggio delle configurazioni decisionali predominanti, il sistema tracciato è affine al “Bureaucratic Government”, in cui le decisioni di policy sono assunte in un network costituito principalmente da funzionari preposti a quel settore di attività pubblica, di fatto, il processo decisionale, in tema di infrastrutture, si traduce in una “Issue Network”, in quanto le decisioni di *policy* sono prese all'interno di reti tendenzialmente instabili, composti da una pluralità di attori che condividono un interesse per questioni di cui si discute di volta in volta.

⁵⁵⁷ F. CELATA, *Governance e partecipazione nella pianificazione della Torino-Lione – Relazioni tra attori in un contesto conflittuale*, in http://geotasto.eco.uniroma1.it/utenti/celata/dwnld/wp_fcelata_torinolione.odf.

⁵⁵⁸ Cfr. CONFINDUSTRIA COMITATO TECNICO INFRASTRUTTURE, LOGISTICA E MOBILITÀ, *La riforma infrastrutturale Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza* (estratto). Una modalità di confronto, che si è rivelata particolarmente risolutiva nelle esperienze francesi, è il *débat public*, di cui una prima temporanea sperimentazione è stata introdotta dalla Regione Toscana. Il *débat public*, infatti, consente di costruire il consenso sin dalla fasi iniziali del progetto, coinvolgendo le popolazioni interessate e affidando ad un apposito organismo il compito di “vigilare” a partire dai primi studi e quindi ben prima che il progetto finale sia stato selezionato. Tale organismo, in parte assimilabile alla Conferenza dei servizi, si avvale del supporto di strumenti tipici della comunicazione, quali mezzi per alimentare un confronto finalizzato all'acquisizione del consenso.

⁵⁵⁹ A.CAMPI, A. DAMONTE, L. DI GREGORIO, *Processi decisionali sul territorio*, cit.

BIBLIOGRAFIA

- AMOROSINO SANDRO, *Rapidità della realizzazione e qualità del risultato nella disciplina speciale per le opere strategiche "anticrisi"*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 6/2009.
- ARALDI ANGELO, *Grandi opere e Legge Obiettivo: un perimetro vigilato*, in *Nuova Rass. di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2006.
- ARALDI ANGELO, *Grandi opere per battere la carenza di infrastrutture*, in *Amministrazione Civile*, n.1/2007.
- AA.VV., *Appalti pubblici e concorrenza : la difficile ricerca di un equilibrio : atti dei Seminari tenuti presso la Facoltà di Giurisprudenza di Trento, maggio-giugno 2007*, a cura di Gian Antonio Benacchio e Michele Cozzio, Trento, 2008.
- AA.VV., *Codice dell'ambiente*, a cura di Stefano Nespor e Ada Lucia De Cesaris, Giuffrè, Milano, 2009.
- AA.VV., *Conservazione del paesaggio e dell'ambiente, governo del territorio e grandi infrastrutture: realtà o utopia? - Atti del Convegno di Lampedusa, 19-21 giugno 2008*, Editoriale scientifica, Palermo, 2009.
- AA. VV., *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, a cura di Alfredo Macchiati e Giulio Napolitano, Il Mulino, 2009.
- AA.VV., *Il partenariato pubblico-privato : concessioni, finanza di progetto, società miste, fondazioni*, a cura di Mario P. Chiti, Napoli, 2009.
- AA.VV., *Il nuovo Codice dei contratti pubblici, di lavori, servizi e forniture*, a cura di Fabio Saitta, Padova, 2008.
- AA.VV., *Impatto ambientale e valutazione strategica. VAS e VIA per il governo del territorio e dell'ambiente*, Il Sole 24 ore, 2009.
- AA.VV., *La disciplina dei contratti pubblici*, a cura di Matteo Baldi e Roberto Tomei, Ipsoa, 2009.
- AA.VV., *La disciplina delle opere pubbliche : aggiornato con il nuovo codice degli appalti fino al d.lgs 26 gennaio 2007, n. 6 (proroga dell'entrata in vigore del codice)*, a cura di Alessandro Crosetti, Santarcangelo di Romagna , 2007.
- AA.VV., *Le competenze normative statali e regionali della Costituzione e giurisprudenza costituzionale – Un primo bilancio*, a cura di Rolando Tarchi, Torino, 2006.
- AA.VV., *Linee guida per la Valutazione Ambientale Strategica dei PRGC*, a cura di Carlo

Socco, Milano, 2005.

- AA.VV., *Manuale Ambiente*, , Ipsoa, 2009.
- BALDASSARRE ANTONIO, *Compatibilità della legge-obiettivo con il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuova Rassegna*, 2002, 1703 ss.
- BARTOLONE DANIELA, *La programmazione dei lavori pubblici nella legge quadro e nella legislazione della Regione siciliana, secondo le ultime modifiche*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2003.
- BOITANI ANDREA - PONTI MARCO, *Ideologia e prassi delle grandi opere – infrastrutture e politica dei trasporti*, in *Il Mulino* 2006.
- BOSCOLO EMANUELE, *La VIA <<accelerata>> per le grandi opere: l'interesse ambientale quale limite alla semplificazione*, in *Urbanistica e Appalti*, 2003, 129 ss.
- BUSTI SILVIO, *Il riparto tra stato e regioni delle competenze normative sugli aeroporti civili (relazione al convegno "le infrastrutture marittime ed aeronautiche. evoluzione concettuale e problematiche di gestione", palermo 2-3 maggio 2008)*, in *Diritto dei trasporti*, n. 2/2008.
- CAMPI ALESSANDRO (Ricercatori: A. DAMONTE, L. DI GREGORIO), *Processi decisionali sul territorio. Interazione dei gruppi sociali e degli attori istituzionali*, in <http://www.italiadecide.it/Documents.asp?DocumentID=464>
- CAPUTO ORESTE MARIO, *Il federalismo collaborativo salva la legge obiettivo: Corte costituzionale 1 ottobre 2003 n. 303*, in *Urbanistica ed Appalti*, n. 12/2003.
- CAPUTO ORESTE MARIO, *La riforma del titolo V della Costituzione, interesse nazionale e legge obiettivo*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 6/2002.
- CARETTI PAOLO, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture <<creative>> del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008.
- CASINI LORENZO, *L'equilibrio degli interessi nel governo determinato*, Milano, 2005.
- CATTANEO RAFFAELE – CAVALLARI FABIO, *La forza del cambiamento. Una storia personale, un esempio di sussidiarietà nelle infrastrutture*, Guerini e Associati, Milano, 2009.
- CELATA FILIPPO, *Governance e partecipazione nella pianificazione della Torino-Lione-Relazioni tra attori in un contesto conflittuale*, in http://geostasto.eco.uniroma1.it/utenti/celata/download/wp_fcelata_torinolione.pdf
- CIMINO MICHELE, *Il ponte sullo stretto: cerniera strategica per il Mezzogiorno d'Europa*, in *Nuove Autonomie*, n. 4-5/2001.
- COLOMBO MARIA CRISTINA. *La localizzazione delle opere pubbliche: i problemi di conformità urbanistica e le relative competenze*, Padova, 2005.
- COTTONE MARCO, *Aeroporti e ambiente tra diritto comunitario e diritto interno italiano*, in

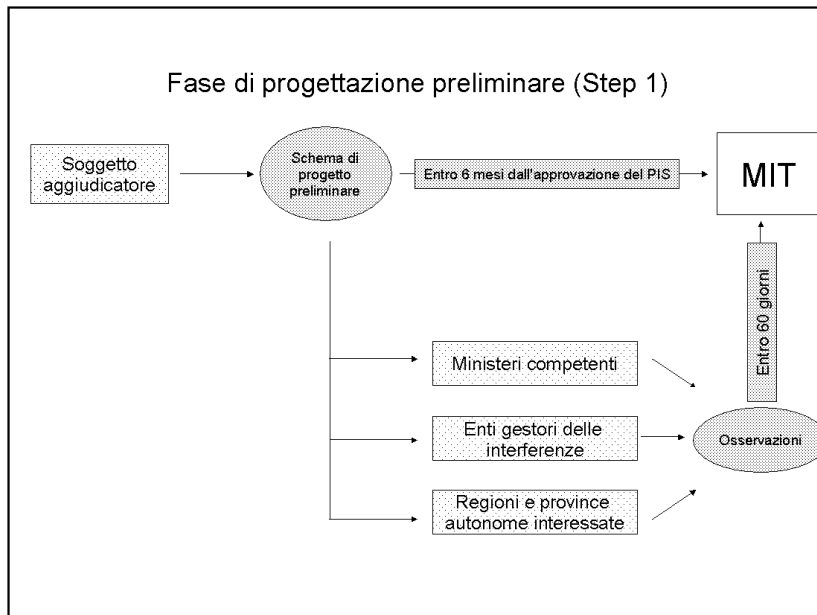
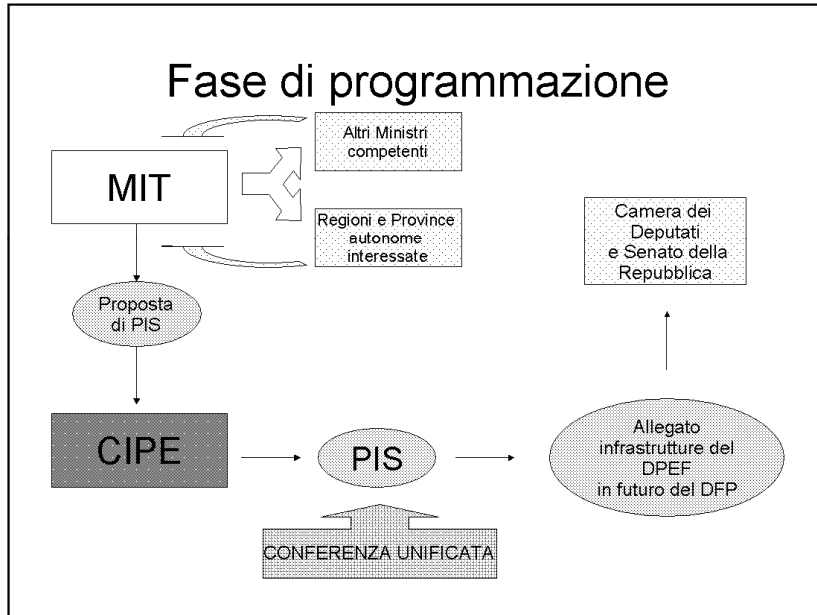
- Rivista giuridica dell'ambiente*, n.2/2009.
- CUDIA CHIARA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra il chiunque e l'interessato*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2008.
 - D'ALESSANDRO FRANCESCO, *L'attuazione del Titolo V della Costituzione: la sentenza n. 303/2003 sulla Legge Obiettivo*, in *Iter legis*, n. 3-4/2003.
 - DE FRANCISCIS GIULIA, *Grandi opere: il difficile percorso della legge obiettivo nelle valutazioni dell'organo contabile*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, n. 4/2005.
 - DE MARTIN GIAN CANDIDO, *In margine all'atto Camera n. 4862: la Repubblica delle autonomie e la via italiana al federalismo da completare*, in *Rassegna sulla attuazione della riforma delle autonomie – Le Province*, n. 1/2004.
 - DE PRETIS DARIA, *Art. 1, in la Realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*, a cura di G.Caia, G. Cugurra, D. De Pretis, G. Scullo, in *Le nuove leggi civ. Comm.*, 2003.
 - DI FOLCO MARCO, *La potestà regolamentare degli enti locali dopo la sent. 303/2003 della Corte costituzionale*, in *Rassegna sulla attuazione della riforma delle autonomie – Le Province*, n. 1/2004.
 - DI GIACOMO RUSSO BRUNO, *Interventi per lo sviluppo infrastrutturale e sussidiarietà nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Appalti e Contratti*, n.3/2009.
 - DI GIOIA DOMENICO, *Ridefinire la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni nel campo delle opere pubbliche*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n.6/2003.
 - DONA' ALESSIA, *Introduzione alle politiche pubbliche*, Editore Laterza, Bari, 2010.
 - ELIA VITTORIO, *Infrastrutture strategiche a tre anni dalla riforma - Analisi e prospettive*, in *Rivista Amministrativa degli appalti*, n.3/2004.
 - EURISPES, *21° Rapporto Italia 2009*.
 - FERRARA ROSARIO, *Il passante di Mestre fra sistema delle fonti e controlli ambientali*, in *Rassegna Parlamentare*, 2003, 909 ss.
 - FILIPPUCI LEONARDO, *La valutazione di impatto ambientale*, Città di castello, 2009.
 - FREGO LIPPI SILVIA A., *Il principio di consensualità nell'agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2008.
 - GALOTTO GIANNICOLA – MAZZOLENI MADDALENA, *Le Valutazioni Ambientali: VAS, VIA e IPPC. La nuova disciplina dopo il D.lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Ipsoa, 2008.
 - GAROFOLI ROBERTO – FERRARI GIULIA, *Codice degli appalti pubblici e nuova direttiva ricorsi*, Nel diritto editore, Roma, 2009.

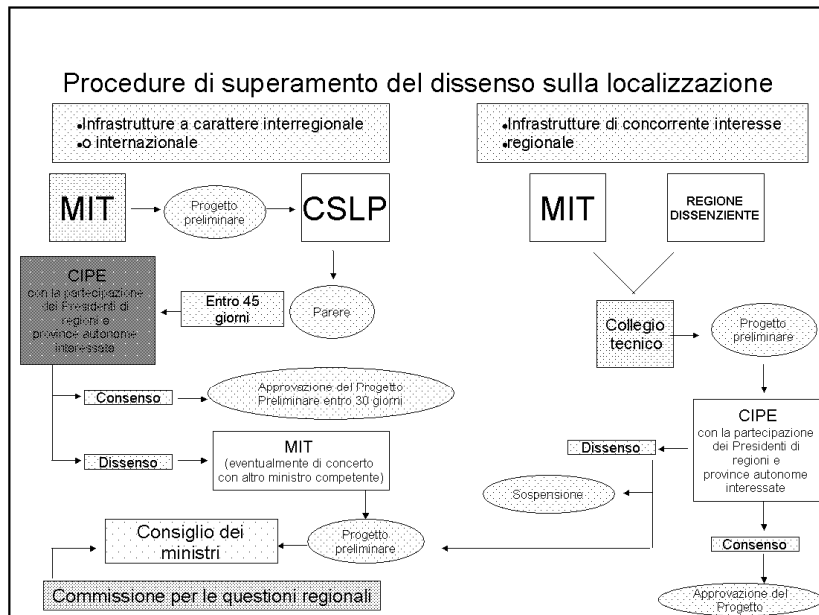
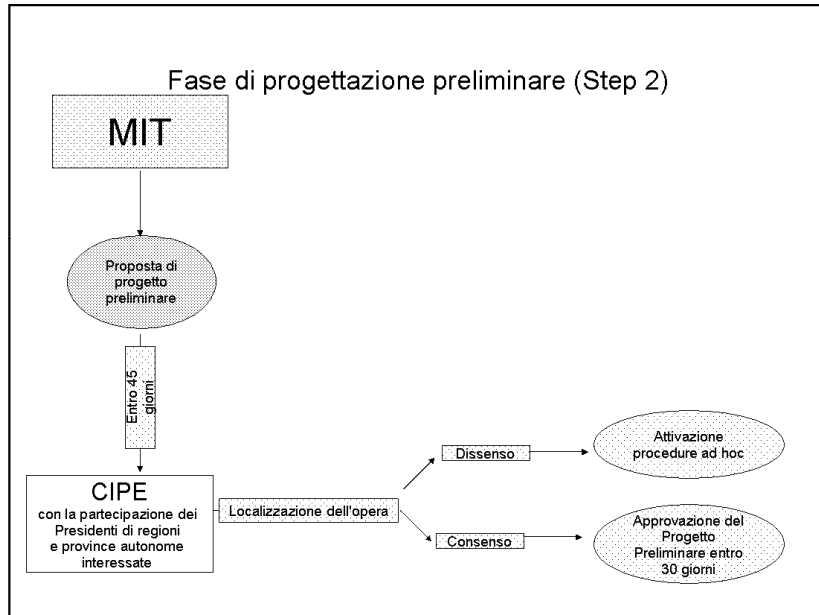
- GIUFFRÈ GIUSEPPE - STERRANTINO DANIELE, *Le nuove norme sulle grandi opere infrastrutturali: interpretazioni ed indicazioni operative*, Rimini, 2003.
- GOBBO FABIO, *Infrastrutture e sviluppo: alcune riflessioni sulla situazione italiana*, in *Economia pubblica*, n. 5-6/2007.
- LA CAMERA FRANCESCO, *Misurare il valore dell'ambiente*, Edizioni Ambiente, Milano 2009.
- LACAVA CHIARA, *L'alta sorveglianza delle grandi opere: quali strutture e quali procedure?*, in *Il giornale di diritto amministrativo*, n.1/2005.
- LAGUARDIA ELEONORA, *Project financing: definizione normativa e sviluppo infrastrutturale*, in *Urbanistica e Appalti*, n.4/2004.
- LANDI GIOVANNA, *Guida alle procedure di autorizzazione ambientale. La Valutazione di Impatto Ambientale e la Valutazione Ambientale Strategica*, Utet, 2009.
- LEPORE VALENTINA, *Il riparto della competenza legislativa tra stato e regioni in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture alla luce del nuovo codice degli appalti e della recente giurisprudenza costituzionale*, in www.amministrazioneincammino.it.
- LICINI CESARE, *Ritorno al futuro: dalle autoregolamentazioni al primato del diritto*, in *Notariato*, n. 3/2009.
- LUCIANI MASSIMO (Ricercatori: P. CHIRULLI, M. TOGNA), *Partecipazione popolare, progettazione ed esecuzione di grandi infrastrutture*, in <http://www.italiadecide.it/Documents.asp?DocumentID=464>
- MANGANARO FRANCESCO, *Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali*, in *Foro Amm. TAR* 2009.
- MANGANI ROBERTO, *Guida pratica agli appalti pubblici di lavori (Dalla legge Merloni alla legge obiettivo: istituti, principi e norme tra Stato e Regioni)*, Milano, 2005.
- MANGIAMELI STELIO, *Giurisprudenza costituzionale creativa e Costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008.
- MERLONI FRANCESCO, *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio (Relazione al Convegno organizzato dalla rivista Le Regioni in collaborazione con l'Università degli Studi di Milano sul tema: "Le prospettive della legislazione regionale"*, Milano, 26-27 gennaio 2006), in *Le Regioni*, n.1/2007.
- MILONE ANGELO, *Ponte sullo Stretto di Messina: la sentenza del Tar Lazio*, in *Rivista di giurisprudenza edilizia*, 2004, 2151 ss.
- MONTEMURRO FRANCESCO, *Applicazione della legge "obiettivo" La relazione della Corte dei*

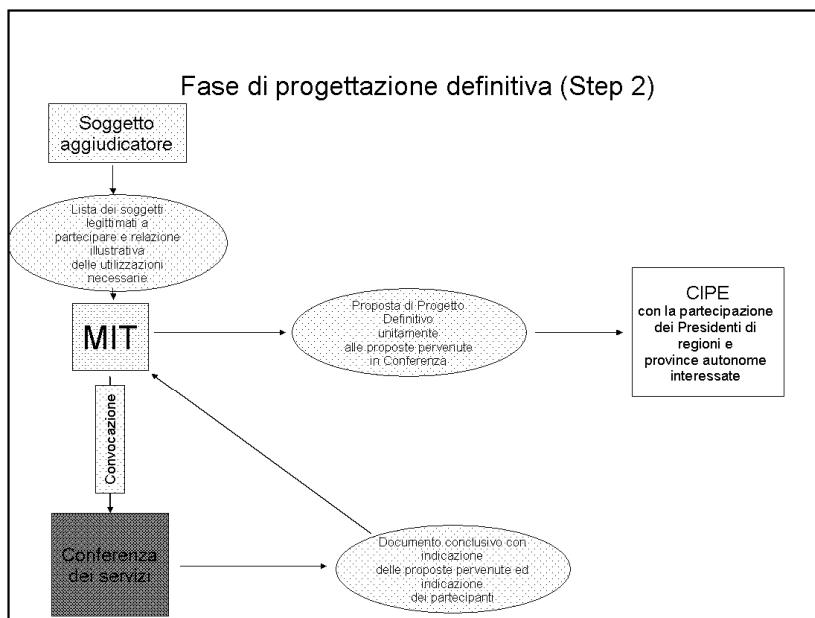
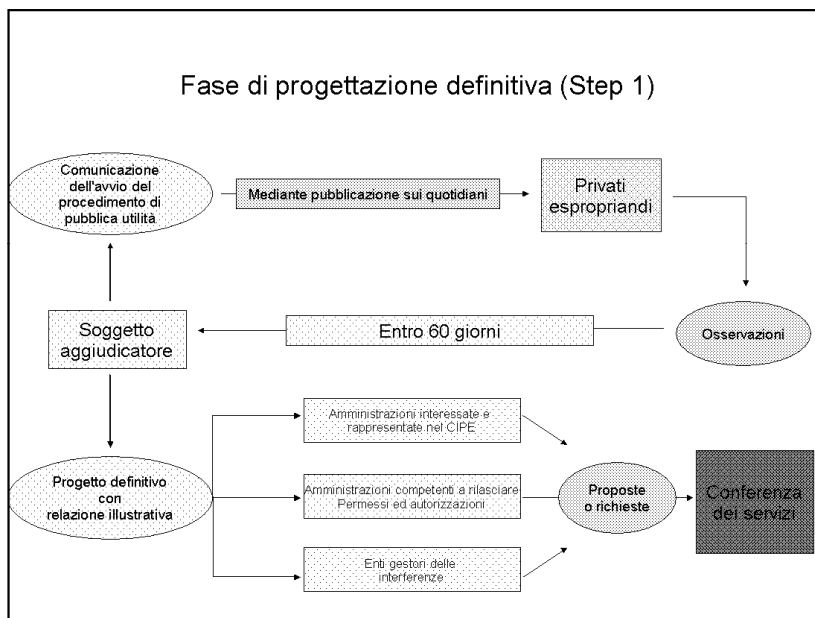
- conti*, in *Comuni d'Italia*, n. 7-8/2005.
- MORBIDELLI GIUSEPPE, *La localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici tra Stato e Regioni*, in *Quasap-Spisa, Titolo V della Costituzione ed opere pubbliche*, Rimini, 2003.
 - MORIGI PAOLA, *Sviluppo economico e infrastrutture. Le priorità da individuare per Unione Europea, Stato, Regioni, Enti Locali*, in *La finanza locale*, n. 5/2008.
 - MORISI MASSIMO, PACE ANDREA (a cura di), *Il bisogno di decidere : termovalorizzatori: dalla politica dei rifiuti al rifiuto della politica*, in *Il Mulino*, 2009.
 - MURATORI ALBERTO, *Alla ribalta l'alta velocità*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2006.
 - MUSOLINO SAVERIO, *La legge obiettivo torna all'esame della consulta: l'intesa deve coinvolgere anche gli enti locali?*, in *Urbanistica e appalti*, n. 10/2004.
 - NESPOR STEFANO, *Il governo dell'ambiente: la politica e il diritto per il progresso sostenibile*, Garzanti, Milano, 2009.
 - NICO MICHELE, *Opera pubblica e lotti funzionali. Stop alla trattativa privata*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n.1/2009.
 - NITTI NICOLA, *Regolamento per la realizzazione delle grandi opere: infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*, in *Nuova rassegna di Legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 22/2002.
 - OSTI GIORGIO, *Sociologia del territorio*, Il mulino, Bologna, 2010.
 - PIN ANDREA, *L'evoluzione delle competenze regionali in materia di opere pubbliche di interesse nazionale*, in *Diritto della Regione*, n. 1-2/2004.
 - PITRUZZELLA GIOVANNI, *Brevi notazioni in ordine alla legittimità costituzionale della legge 21 dicembre 2001 n. 443 (cd. <<legge-obiettivo>>)*, in *Nuova Rassegna*, 2002, 1711 ss.
 - PIZZETTI FRANCO, *Le nuove esigenze di governante in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le regioni*, 2001.
 - RAMPULLA FRANCESCO CIRO, *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/2009.
 - RUGGIU ILENIA, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante...per una Metro leggera*, in www.forumcostituzionale.it.
 - SCASSERRA MARINDA, *Lavori pubblici e regioni: contenuti e limiti della competenza regionale nel nuovo art. 117 Cost.*, in *Rassegna sulla attuazione della riforma delle autonomie – Le Province*, n. 2/2004.
 - SCIULLO GIROLAMO, *Concentrazione istituzionale e localizzazione delle grandi opere*, in

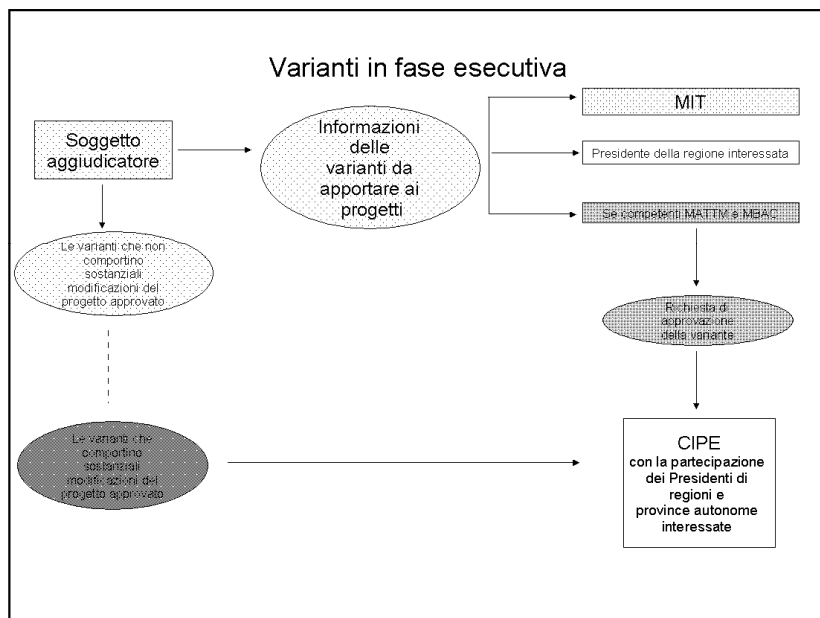
Giornale di diritto amministrativo, n.10/2004.

- SEMPREVIVA MARIA TERESA (a cura di), *Osservatorio costituzionale*(*Rassegna di giurisprudenza*),in *Urbanistica e appalti*, n.11/2008.
- SIRACUSANO PAOLO, *Il significato del principio di sussidiarietà nel procedimento per l'approvazione delle grandi infrastrutture: l'esigenza di garanzia degli interessi comunali*, in *Giur Cost.*, 2004.
- TEBALDI MAURO, *Governo locale e reti transnazionali: il caso <<alta velocità>> a Firenze*, in *Amministrare*, n. 1/2001.
- TEMPESTA ARMANDO, *La via italiana dinanzi alla Corte di Giustizia* (Nota a ord. Cons. Stato sez. VI 22 novembre 2006, n. 6836), in *Urbanistica e appalti*, n.2/2007.
- VANDELLI LUCIANO, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008.









IV

I processi decisionali nel settore della politica sanitaria

di

Cecilia Lorenzoni

Veronica Magrini

Marta Miglietti

Carlotta Redi

Rossella Ricca

Indice

Premessa: la politica sanitaria come strumento di nation building	321
1. Excursus storico sulle quattro riforme della sanità e snodi istituzionali fondamentali	322
1.1 Dall'istituzione del Servizio nazionale alla riforma del 1999	322
1.2 Le alterne vicende della <i>governance</i> sanitaria tra sussidiarietà e regionalizzazione	325
2. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nel federalizing process italiano	328
2.1 Nozione di essenzialità e difficoltà ermeneutiche	331
2.2 Determinazione dei LEA e giurisprudenza costituzionale	335
2.3 La leale collaborazione come punto di equilibrio tra decentramento/differenziazione e centralità/uguaglianza: gli accordi Stato-Regioni	341
3. Il sistema di finanziamento del servizio sanitario	344
3.1 Il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale: principi guida e fonti	347
3.2 Il ruolo centrale della Conferenza Stato-Regioni nella determinazione del Patto per la Salute: il sistema di distribuzione delle risorse sino al Patto per il 2010-2012	353
4. L'intervento statale nel deficit sanitario delle Regioni	357
4.1 Accordi, Piani di rientro e commissariamento: evoluzioni e prospettive	357
4.2 Il procedimento: dalla fase antecedente all'accordo alla procedura di attuazione del Piano di rientro	360
4.3 I presupposti per la nomina del commissario <i>ad acta</i> ed i suoi poteri legislativi	364

4.4 La legge n. 42/2009 e la Finanziaria 2010	365
Conclusioni: la gestione dei <i>deficit</i> sanitari tra garanzia dei LEA e nuovi principi del federalismo fiscale	370
Bibliografia	373

Premessa: la politica sanitaria come strumento di nation building

La fase storico-politica attuale vede una forte erosione della sovranità nazionale, vittima di spinte allo stesso tempo centrifughe verso la dimensione europea e centripete verso quella regionale⁵⁶⁰. Occorre pertanto interrogarci su quali siano gli strumenti possibili per evitare la disgregazione di una coesione nazionale “storicamente in continuo divenire”⁵⁶¹ come quella italiana.

Il modello di *nation building* classico è stato concretamente definito in rapporto alla costruzione dei sistemi di *Welfare*, e dalla loro componente sanitaria in particolare.

Molti anni fa un politologo canadese, Karl Deutsch, ha evidenziato un legame molto stretto tra il senso di appartenenza e l’offerta di prestazioni e servizi di *Welfare* da parte dello Stato: “*se trovano non solo fabbriche e quartieri degradati ma scuole, parchi ed ospedali i legami con i loro cittadini saranno più forti*”⁵⁶².

In questo senso è senz’altro corretto interpretare l’istituzione del SSN come un vero e proprio intervento di *nation building*. Se, infatti, un sistema di servizi sanitari uniformi nell’offerta assistenziale di prestazioni e servizi ha un elevato potere “collante”, una simile funzione di coesione sociale risulta certamente più debole quanto più grandi e numerose sono le differenze fra i servizi sanitari regionali.

L’esistenza di un’Italia a “macchia di leopardo” nel campo del *Welfare* sanitario è, dunque, la conseguenza delle differenze accumulate nel corso degli anni nell’ambito della disponibilità delle risorse, dell’organizzazione e della gestione del SSN nelle diverse Regioni.

All’interno delle dinamiche regionali, che hanno visto una forte accelerazione con la riforma del Titolo V della Costituzione, i livelli essenziali di assistenza possono avere un duplice volto: o costituire, nell’ottica statale, l’espressione concreta dell’ “interesse nazionale” in ambito sanitario, o, dal punto di vista regionale, essi possono assumere la funzione di distruggere la nazione, laddove la “nazione” finisce per identificarsi con ciascuna singola Regione⁵⁶³.

⁵⁶⁰ Per una riflessione completa sul punto, si rinvia a P. CARROZZA, *I rapporti centro periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 815.

⁵⁶¹ Così P. PADOA SCHIOPPA, *Patria: confessioni di un europeo*, in *Corriere della sera*, 8 novembre 1998.

⁵⁶² Cfr. N. MCEWAN, *The nation building role of state welfare in the United Kingdom and Canada*, in V.C. SALOMON - M. KEATING (a cura di), *The dynamics of decentralization in Canada: federalism and British devolution*, Montreal e Kingston, Mc Gill Queen’s University Press, 2001, 96.

⁵⁶³ Preoccupazione espressa da G. FRANCE, *Nation Building e Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Trent’anni di Servizio sanitario nazionale*, Bologna, 2009, 219.

A questo punto, bisogna evidenziare che il settore della sanità è particolarmente congeniale ai fini dell'affermazione di una identità nazionale, considerato che l'assistenza sanitaria è una componente fondamentale dei sistemi di sicurezza sociale che va a toccare singolarmente tutte le persone: essere assistiti dal medesimo servizio sanitario regionale, quindi, evidenzia direttamente la dimensione regionale della cittadinanza.

Se riteniamo che una strategia utilizzabile dalle Regioni per opporsi alla “minaccia” dei LEA sia quella di fornire ai loro cittadini un pacchetto di servizi determinato nel modo più autonomo possibile, l'attivismo di alcune Regioni particolarmente virtuose nell'arricchire il menu dei LEA con prestazioni aggiuntive rispetto a quanto definito a livello nazionale potrebbe essere interpretato come un segno di *region building*⁵⁶⁴. In questo modo, il *federalizing process* italiano potrebbe entrare in tensione con il mantenimento della dimensione nazionale del sistema, in virtù dell'incentivo alla divergenza in esso implicitamente contenuto.

Il nuovo assetto della nostra Repubblica è la fonte di tutti gli interrogativi che si porta dietro ogni processo di devoluzione, nel cui ambito il rischio più grande parrebbe essere la progressiva erosione del senso di solidarietà nazionale per effetto del continuo processo di divergenza fra le Regioni, determinato dal tentativo di alcune di esse di promuovere un'identità ed una coesione esclusivamente regionale.

In questo senso, diventa realistico sostenere che, per l'analisi delle dinamiche innescate dai nuovi processi istituzionali e politici, la sanità pubblica offre lo specchio più completo e veritiero dei rapporti Stato-Regioni, dal momento che essa pone i vari livelli decisionali di fronte alla necessità di raggiungere un punto di equilibrio tra l'unitarietà necessaria e la differenziazione sopportabile.

1. Excursus storico sulle quattro riforme della sanità e snodi istituzionali fondamentali

1.1 Dall'istituzione del Servizio nazionale alla riforma del 1999

Ricorrendo ad una schematizzazione, si può affermare che il percorso evolutivo del sistema di Welfare sanitario italiano sia stato nel complesso influenzato da due fattori, declinati, a seconda dei casi, in termini di contrapposizione/integrazione⁵⁶⁵, vale a dire i rapporti tra

⁵⁶⁴ G. FRANCE, *I livelli essenziali di assistenza: un caso italiano di policy innovation*, in G. FIORENTINI (a cura di), *Sanità in Italia*, Bologna, 2003, 73 ss.

⁵⁶⁵ G. L. BULSEI, *Welfare e politiche pubbliche. Istituzioni, servizi, comunità*, Roma, 2008, 5.

pubblico e privato, da un lato, e le relazioni tra centro e periferia del nostro sistema politico-amministrativo, dall'altro.

In primo luogo, la triangolazione tra domanda, offerta e finanziamento chiama direttamente in causa i possibili mix organizzativi e le connesse responsabilità, ripartite o condivise dai vari attori istituzionali e sociali⁵⁶⁶.

In secondo luogo, vi sono buone ragioni per ritenere principio inerente la strutturazione del sistema sanitario il principio della sussidiarietà, il quale, costituendo insieme al concetto di sostenibilità e della coesione sociale il “vocabolario” dell'Europa sociale, viene sempre più declinato attraverso interventi di tipo localizzato, aventi il territorio come scala privilegiata per il coordinamento degli assetti istituzionali ed organizzativi⁵⁶⁷.

L'attuale sistema di tutela della salute, discendente dalla modificazione dell'assicurazione di malattia ottocentesca, è stato caratterizzato da alcuni passaggi storici, fra i quali assumono particolare rilevanza l'approvazione della Carta costituzionale e l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, perni attorno ai quali si è sviluppato il superamento della logica categoriale verso l'universalismo solidaristico cui è improntata la tutela della salute.

Merita un breve cenno il dibattito in Assemblea Costituente in relazione al progetto dell'art. 32, considerato da alcuni alla stregua di un “libro dei sogni”: da un lato veniva, infatti, osteggiato il suo carattere velleitario, dall'altro la sua indeterminatezza ed esagerata programmaticità⁵⁶⁸.

Da altro versante, la preoccupazione dei costituenti andava alle profonde diversità regionali, le quali comportavano che le responsabilità dell'assistenza sanitaria dovessero essere, come si espresse Giuseppe di Vittorio in un intervento in aula dell'8 luglio 1947, dell'intero Paese, proprio allo scopo di creare o far sviluppare l'assistenza sanitaria anche nelle regioni più povere⁵⁶⁹.

Il passo successivo è stata la trasformazione dei principi costituzionali (*rights*) in diritti di cittadinanza esigibili (*entitlements*)⁵⁷⁰, grazie all'approvazione della legge n. 833 del 1978 recante

⁵⁶⁶ Cfr. M. FERRERA, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, 2006; R. ZANOLA, *Produzione pubblica di beni privati: perché esiste la sanità pubblica*, in *Stato e Mercato*, 1999, 1, 151 ss.

⁵⁶⁷ G. L. BULSEI, *Welfare e politiche pubbliche*, cit., 51.

⁵⁶⁸ F. NITTI parlò addirittura di “cambiali a vuoto che si vogliono emettere a nome della Repubblica”, mentre per F. SULLO tale articolo non avrebbe in realtà affermato “né diritti di libertà né diritti sociali”, cfr. A. SIMONCINI e E. LONGO, *Art. 32*, in *Commentario alla Costituzione della Repubblica Italiana* a cura di R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, Torino, 2006, 565.

⁵⁶⁹ “[...] lasciando al Paese intera la responsabilità dell'assistenza sanitaria, si deve fare in modo che tutto il paese, con tutti i suoi mezzi e le sue risorse, concorra a creare o a sviluppare l'assistenza sanitaria anche nelle Regioni più povere, dove questa non esiste”, R. BALDUZZI, *A mo' di introduzione: su alcune vere o presunte criticità del servizio sanitario nazionale e sulle possibili evoluzioni*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale*, Bologna, 2009, 17.

⁵⁷⁰ G. VICARELLI, *I nodi della politica sanitaria in Italia. Radici e prospettive*, in *La Rivista delle politiche sociali*, 2004, n. 4, 9-24.

“Istituzione del Servizio sanitario nazionale”, cui fecero seguito due decenni nettamente distinti quanto al dibattito sui temi della salute.

Gli anni Ottanta furono, infatti, caratterizzati da un sostanziale silenzio, essendo stata affidata l’attuazione della legge a ministri liberali, ovvero ad esponenti di quel partito che più di ogni altro aveva osteggiato la legge n. 833 del 1978. Alle difficoltà attuative a livello nazionale si contrapponeva, peraltro, l’attività di molte Regioni del centro-nord che avevano avviato un’importante azione programmatica ed organizzativa: l’Emilia Romagna fu la prima Regione a dotarsi di un Piano sanitario regionale nel 1981, immediatamente seguita da Piemonte, Marche, Valle d’Aosta, Toscana e Veneto, mentre bisognerà attendere più di dieci anni per vedere il primo Piano sanitario nazionale, attuato soltanto nel 1994.

Gli anni Novanta, invece, hanno visto divampare un dibattito tanto acceso da dar vita a ben due riforme sanitarie. La prima, quella del 1992-1993 ha sancito, di fatto, la superiorità delle condizioni di bilancio rispetto alla tutela della salute, mentre la seconda nel 1999 ha invertito i termini della questione, introducendo i concetti dell’appropriatezza e del governo della spesa, quali strumenti per rendere compatibili i vincoli di risorse con i principi della legge n. 833 del 1978⁵⁷¹.

La riforma del 1992-93, attuata con i decreti lgs. nn. 502/ 1992 e 517/1993, è stata principalmente ispirata da ragioni economiche, essendo necessario, da un lato, costringere il settore sanitario a contribuire al contenimento della spesa pubblica, dall’altro, introdurre all’interno del SSN elementi di competizione e di gestione propri del settore privato.

In tal senso possiamo annoverare :

- la distinzione fra funzioni di produzione e di finanziamento dei servizi sanitari;
- l’introduzione di sistemi di remunerazione tariffaria;
- la trasformazione, previo accorpamento, delle unità sanitarie locali in aziende dotate di autonomia imprenditoriale e guidate da un direttore generale, con l’esclusione dei comuni dalla gestione della sanità⁵⁷².

Nella seconda metà degli anni Novanta una nuova spinta innovativa ha prodotto una seconda riforma. Il ministro Rosy Bindi, affermando che la “*modernizzazione del sistema era necessaria, ma non certo sinonimo di deregulation*”, diede, infatti, avvio al processo di riordino del

⁵⁷¹ N. DIRINDIN-C. MARCHISIO, *Il servizio sanitario nazionale: una sanità all’avanguardia, ma non (ancora) integrata con il settore sociale*, in *Trent’anni di servizio sanitario nazionale*, cit., 134.

⁵⁷² AA. VV., *Oltre l’aziendalizzazione del servizio sanitario*, Milano, 2008, 46.

sistema, con l'obiettivo di garantire la tenuta finanziaria del SSN e contestualmente affermare un nuovo concetto di salute, che fosse basato sulla prevenzione e sull'assistenza di base⁵⁷³.

Il 1998 segnò l'approvazione del Piano sanitario per il triennio 1998/2000, documento che si pose in forte discontinuità con il passato, superando la tradizionale autoreferenzialità ed i tecnicismi per perseguire invece obiettivi di salute e non più di mera riorganizzazione di servizi.

Nel frattempo, il 19 giugno 1999, il Parlamento approvò il decreto legislativo n. 229 di razionalizzazione del SSN, le cui parole chiave furono salvaguardia ed ammodernamento, attraverso la fissazione di un sistema di regole che favorissero omogeneità di comportamento e rispetto dei diritti dei cittadini.

Uno degli aspetti maggiormente qualificanti la riforma del 1999 è senz'altro la precisazione del concetto dei livelli essenziali di assistenza, nozione che verrà poi ripresa dalla legge costituzionale del 2001, ma che aveva nel settore sanitario radici lontane e profonde⁵⁷⁴.

Tale riforma, dunque, ha chiuso questo processo con la maturazione di una nuova sensibilità, guidata dal principio di appropriatezza, che deve permeare il processo di selezione delle prestazioni da garantire agli assistiti in presenza di una spesa sanitaria in forte crescita e quindi a rischio di insostenibilità.

1.2 Le alterne vicende della *governance* sanitaria tra sussidiarietà e regionalizzazione

La politica pubblica sanitaria si presenta atipica rispetto alle altre quanto al percorso seguito nell'allocazione delle funzioni di governo⁵⁷⁵. In effetti, rispetto al processo del "doppio binario"⁵⁷⁶, che ha condizionato la storia delle nostre amministrazioni territoriali, il percorso del settore sanitario è stato composto da una prima fase di allocazione delle funzioni amministrative al livello più vicino al cittadino, seguita poi da una seconda fase di attrazione in sussidiarietà ad un livello di governo superiore, in chiave di *governance* unitaria del sistema⁵⁷⁷.

La prima fase, coincidente con il periodo che va dal 1978 fino a tutti gli anni Ottanta, è quella che ha conosciuto la massima espansione del livello comunale come ambito territoriale ottimale per la gestione del servizio ed il governo delle relative strutture.

⁵⁷³ Sull'esperienza del ministro Bindi volta a riportare la salute al centro della politica, cfr. R. BINDI, *La salute impaziente*, Milano, 2005.

⁵⁷⁴ F. TARONI, *Livelli essenziali di assistenza: sogno, miraggio o nemesi?*, in G. FIORENTINI (a cura di), *I servizi sanitari in Italia*, 2000, Bologna, 2000, 27 ss., ricorda che già nella legge n. 833/1978 si parlava di "unificazione dei livelli delle prestazioni sanitarie".

⁵⁷⁵ S. BARTOLE, *Stato e Regioni nel governo del settore sanitario*, in *Le Regioni*, 1982, 771 ss.

⁵⁷⁶ G. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984, 203.

⁵⁷⁷ E. GRIGLIO, *La sanità "oltre" le Regioni. Il superamento della dimensione territoriale statica e la riscoperta del ruolo dei comuni*, in *Trent'anni di servizio sanitario nazionale*, cit., 223.

Le ragioni che portarono ad individuare il comune come baricentro dell'amministrazione sanitaria sono frutto di un'opzione di indirizzo politico-territoriale⁵⁷⁸, collegata in primo luogo all'esigenza di dare concreta attuazione all'articolo 5 Cost., attuando nel settore sanitario “*un massiccio spostamento di potere gestionale a favore del potere locale elettivo più vicino al cittadino e cioè il comune e per il grande comune metropolitano la circoscrizione*”⁵⁷⁹.

In secondo luogo, l'opzione comunale risponde ad una concezione “moderna” del diritto alla salute non solo come diritto del singolo, ma anche come interesse della collettività, e, quindi, come espressione necessaria di quella dimensione territoriale che appare connaturata alla tutela stessa del diritto alla salute ex art. 32 Cost.⁵⁸⁰

Infine, se si considera che già nei dibattiti parlamentari sulla legge n. 833/1978 era emersa la consapevolezza del legame tra la funzione assistenziale e le altre funzioni preordinate al governo del territorio locale insieme all'auspicio che dal coordinamento di tali attività potesse derivare un benessere complessivo per la collettività locale, si comprende facilmente i motivi che spinsero verso un'allocatione delle competenze sanitarie a livello comunale⁵⁸¹.

Da questa sommaria ricostruzione emerge, quindi, piuttosto chiaramente come la scelta di affidare ai comuni la gestione di servizi sanitari sia stata motivata da ragioni di opportunità amministrativa⁵⁸² e da scelte di “valore”⁵⁸³.

Gli anni Novanta hanno poi rappresentato un punto di svolta fondamentale con la “regionalizzazione” della sanità: l'approvazione del d.lgs. n. 502 del 1992 ha determinato, infatti, l'individuazione nelle Regioni del livello di governo in cui far confluire la titolarità della funzione legislativa ed amministrativa in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, la responsabilità della programmazione sanitaria regionale nonché il coordinamento delle attività di erogazione delle prestazioni anche sotto il profilo della determinazione dei criteri di finanziamento⁵⁸⁴.

La sanità “regioncentrica” ha, quindi, creato le condizioni perché si venissero a creare, grazie al riconoscimento di un'ampia discrezionalità nella definizione delle regole di governo del sistema, dei veri e propri modelli regionali in via di fatto, più che di diritto⁵⁸⁵.

⁵⁷⁸ Il fondamento di tale decisione può ravvisarsi nella stessa tradizione amministrativa italiana, che fin dal 1865 vede nei Comuni i titolari naturali delle funzioni pubbliche in materia sanitaria, sul punto cfr. L. CUOCOLO, *A rebours, la tutela della salute tra Regioni e Stato*, in *Quaderni regionali*, 2005, 1, 63.

⁵⁷⁹ A. C. n. 1252-971-1105-1145-1271- C, VII leg. Relazione della XIV Commissione permanente, pag. 8.

⁵⁸⁰ E. GRIGLIO, *La sanità “oltre” le Regioni*, cit., 227.

⁵⁸¹ M. S. Giannini, *I Comuni*, in AA.VV., *I Comuni*, Venezia, Libreria Universitaria, 1967, 40.

⁵⁸² G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 52 ss.

⁵⁸³ G. BERTI, *Commento all'art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 287.

⁵⁸⁴ Cfr. art. 2, commi 1 e 2, decreto lgs. n. 502 del 1992.

⁵⁸⁵ Così V.C. BOTTARI, *Nuovi modelli organizzativi per la tutela della salute*, Torino, 1999, 40 ss.

La riforma *ter* del SSN ed il decreto lgs. n. 229/1999 hanno riportato in luce la dimensione locale, assegnando ai Comuni un nuovo ruolo, non già comportante il recupero di spazi gestionali, ma funzionale al consolidamento dei rinnovati equilibri cooperativi tra i diversi livelli territoriali attraverso la creazione di procedure e strutture di raccordo tra gli enti locali, le ASL e la Regione⁵⁸⁶. Il riferimento è, in particolare, alla valorizzazione della dimensione distrettuale, all'istituzione di un organismo centrale permanente, quale la Conferenza permanente per la programmazione sanitaria regionale⁵⁸⁷, nonché alla valorizzazione del ruolo comunale nella nomina e nella valutazione dell'operato del Direttore Generale⁵⁸⁸.

Con l'avvento della riforma del Titolo V della Costituzione è stato poi definitivamente ratificato il ruolo delle Regioni come baricentro non solo gestionale, ma anche politico, delle attività sanitarie: la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha, infatti, favorito il consolidamento di un nuovo assetto di governo del settore sanitario sempre più connotato in termini di pluralismo istituzionale, definendo un sistema di competenze a responsabilità ripartite, ma integrate⁵⁸⁹. In questo contesto di *multilevel government*, le Regioni hanno quindi assunto il ruolo di interlocutore obbligato per lo Stato nelle principali opzioni di indirizzo politico destinate ad incidere sul governo del settore⁵⁹⁰. Proprio nel momento in cui la centralità regionale sembra aver toccato il suo apice emergono, tuttavia, alcuni elementi in controtendenza, dato che in alcune Regioni si stanno affermando esperienze orientate al recupero di spazi per gli enti locali in chiave sussidiaria⁵⁹¹.

In conclusione, l'emersione di nuove istanze orientate verso la riscoperta del ruolo degli enti locali come attori “*nel governo (più che nella gestione) della tutela della salute*”⁵⁹² è un auspicio che appare pienamente rispondente ai principi della democrazia partecipativa, nel senso del coinvolgimento nelle scelte strategiche di tutti i livelli istituzionali.

Ciò non implica comunque che l'opzione regionalista debba esser messa in discussione, poiché resta comunque imprescindibile per la tenuta del sistema, ai fini della coerenza e della

⁵⁸⁶ Cfr. F. M. LAZZARÒ, *La partecipazione dei comuni all'esercizio delle funzioni sanitarie e sociali*, in R. BALDUZZI - G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2002, 185.

⁵⁸⁷ Vedi art. 2, comma 2 bis, del d.lgs. n. 229 del 1999.

⁵⁸⁸ Sul punto, si rinvia a E. GRIGLIO, *La sanità "oltre" le Regioni*, cit., 240.

⁵⁸⁹ L. ARCANGELI, *La politica sanitaria*, in M.C. GUERRA-A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Bologna, 2008, 221 ss.

⁵⁹⁰ E. GRIGLIO, *La sanità "oltre" le Regioni*, cit., 245.

⁵⁹¹ Si allude all'esperienza toscana dove le Società della Salute rispondono, sotto il profilo della governance istituzionale, non alla Regione ma alla Conferenza aziendale dei sindaci. Altra esperienza da ricordare è quella lombarda con le Fondazioni di gestione che si caratterizza per la tendenza di trasformare alcuni presidi ospedalieri in fondazioni, partecipate in via maggioritaria da soggetti pubblici, ma aperte anche alla partecipazione di soggetti privati operanti sul territorio.

⁵⁹² G. MENICETTI, *L'aziendalizzazione dell'organizzazione de servizio sanitario nazionale: l'azienda USL nelle attuazioni regionali*, in A. PIOGGIA, M. DUGATO, G. RACCA, S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Oltre l'aziendalizzazione del servizio sanitario. Un primo bilancio*, Rimini, 2008, 91.

tenuta economico finanziaria dello stesso, il ruolo dell'ente Regione. Si tratta, piuttosto, di promuovere il passaggio ad un modello di governance modulare di allocazione del potere, che individui nella dimensione funzionale il nuovo criterio per un'organizzazione dei servizi in chiave flessibile⁵⁹³.

2. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nel federalizing process italiano

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha profondamente modificato il sistema di riparto di competenze tra Stato e Regioni, innovando radicalmente l'art. 117 Cost. La riforma del Titolo V ha, infatti, attribuito alle Regioni una competenza legislativa generale in tutte le materie, salvo configurare l'esistenza di riserve di competenza statale, esclusiva o concorrente, nelle materie elencate rispettivamente ai commi 2 e 3 del suddetto articolo⁵⁹⁴.

L'assetto della distribuzione di competenze fra Stato e Regioni è stato profondamente modificato anche in ambito sanitario: la nuova formulazione dell'art. 117 Cost. annovera, infatti, la "tutela della salute" tra le materie di competenza concorrente, con un netto cambiamento nella definizione della materia rispetto alla precedente versione della norma, che faceva riferimento all' "assistenza sanitaria ed ospedaliera"⁵⁹⁵.

Appare del tutto evidente come tale cambiamento non sia meramente formale, ma corrisponda ad un'evoluzione nell'interpretazione della materia verso un significato più ampio, che non si limita più al semplice aspetto della cura della malattia, ma che si sposta verso la tutela della salute della persona nella sua interezza. L'attuale formulazione della norma ha, dunque, determinato un ampliamento del margine di intervento del legislatore regionale, esteso fino a ricomprendere tutti gli aspetti inerenti la garanzia del diritto fondamentale alla salute.

La terminologia utilizzata nel nuovo art. 117 Cost. riprende, peraltro, quella utilizzata nell'art. 32 Cost., il quale costituisce il fondamento costituzionale del riconoscimento del

⁵⁹³ E. GRIGLIO, *La sanità "oltre" le Regioni*, cit., 260.

⁵⁹⁴ A tal proposito, appare condivisibile la tesi di G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, 1250, secondo la quale "l'intento della riforma costituzionale è di ripartire le funzioni legislative tra Stato e Regioni, e non già di legittimare semplicemente anche le Regioni a limitati compiti legislativi".

⁵⁹⁵ Per un inquadramento generale delle competenze legislative di Stato e Regioni successivamente alla riforma del Titolo V in materia sanitaria, si veda R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2002, 11 ss.; A. CELOTTO, *La materia sanitaria nell'ambito delle competenze legislative regionali del nuovo art. 117 Cost.*, in *L'Arco di Giano*, n. 32/2002, 31 ss.; D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Milano, 2002, 95 ss.; A. MATTIONI, *Salute ed assistenza. Rapporti tra livelli di governo dopo la recente riforma costituzionale*, in *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, cit., 52.

diritto alle cure ed all'assistenza sanitaria, dal momento che esso attribuisce alla Repubblica il dovere di tutelare la salute “come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività”.

L'interpretazione di tale disposizione è stata in origine molto restrittiva, nel senso che a lungo è stata ad essa attribuita un valore meramente programmatico e vincolante solo per il legislatore futuro e solo in un secondo momento si è poi, correttamente, riconosciuto al diritto alla salute la natura di diritto soggettivo perfetto immediatamente operativo anche nei rapporti tra i privati⁵⁹⁶. Si tratta, dunque, di un diritto che non si esaurisce in un diritto sociale, ma che è anche, e soprattutto, un diritto di libertà⁵⁹⁷.

Tuttavia, la quasi identità testuale delle espressioni usate negli artt. 32 e 117 Cost. non deve portare a pensare che si tratti di concetti perfettamente sovrapponibili, perché l'art. 32 persegue la finalità generale di riconoscere e fondare un diritto, mentre l'art. 117 ha la preminente funzione di ripartire le competenze tra Stato e Regioni⁵⁹⁸.

Si tratta, in altri termini, di previsioni che si pongono su piani differenti, anche se interdipendenti, in quanto la prima indica un obiettivo che deve essere perseguito a livello legislativo ed esecutivo, mentre la seconda definisce l'oggetto in relazione al quale è rimesso allo Stato il compito di formulare i principi fondamentali ed alle Regioni quello di definire la relativa disciplina di dettaglio. Se infatti l'art. 32 individua nella “tutela della salute” un fine verso il quale deve tendere l'azione dello Stato, l'art. 117 indica invece una materia nella quale le Regioni sono investite di poteri di indirizzo politico, sia pure nel rispetto dei limiti derivanti dalla Costituzione e dai principi fondamentali fissati dalla legge statale.

È, tuttavia, immediatamente percepibile come l'ambito sanitario sia particolarmente delicato e come in esso siano ravvisabili esigenze di carattere unitario non suscettibili di frazionamento o di eccessive differenziazioni in base alle singole legislazioni regionali in materia.

⁵⁹⁶ Sulla natura particolarmente complessa di tale disposizione, vedi A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m), Il comma, art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, 1146, che evidenzia come essa si presti ad essere letta tanto come norma che pone degli obiettivi per il legislatore, quanto come norma che garantisce un diritto fondamentale dei cittadini.

⁵⁹⁷ Cfr. L. CUOCOLO, *A rebours, la tutela della salute tra Regioni e Stato*, in *Quad. Reg.*, n. 1/2005, 63. Fra i primi a riconoscere la duplice natura del diritto alla salute, vedi G. ALPA, *La persona tra cittadinanza e mercato*, Milano, 1992, 49 ss. Secondo V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA. VV., *Corte costituzionale e principio di uguaglianza: atti del Convegno in ricordo di L. Paladin*, Padova, 2 aprile 2001, Padova, 2007, 107, i diritti sociali ricevono di regola soddisfazione attraverso l'erogazione di servizi attivati da istituzioni pubbliche, perciò “l'interposizione del legislatore è essenziale per definire in concreto il loro contenuto”.

⁵⁹⁸ A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute*, cit., 1146, esclude che la formula “tutela della salute” inserita nell'art. 117 Cost. debba essere intesa in chiave finalistica, perché altrimenti tale enunciato si trasformerebbe in “un inutile doppione” dell'art. 32 Cost.

Di conseguenza, il legislatore costituzionale ha scelto di riservare alla competenza esclusiva dello Stato “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

L'intento sotteso alla suddetta previsione di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*) è chiaramente quello di lasciare che sia unicamente lo Stato a fissare *standards* di tutela del cittadino uniformi sull'intero territorio nazionale, senza escludere però la competenza regionale sul piano dell'organizzazione dei servizi necessari per assicurare tale tutela. Ciò significa che, se spetta allo Stato determinare il nucleo irriducibile delle prestazioni connesse al diritto fondamentale della persona di cui all'art. 32 Cost., la disciplina relativa alla loro erogazione è poi demandata alla legislazione concorrente *ex* art. 117, comma 3, Cost.

Lo Stato concorre, dunque, a garantire la tutela della salute tanto individuando i livelli essenziali delle prestazioni, quanto dettando i principi fondamentali ai quali ciascun governo regionale deve conformarsi, nel momento in cui predispone i mezzi necessari ed adotta determinati atti per perseguire tale fine⁵⁹⁹.

La lettera *m*) dell'art. 117 Cost. cerca, quindi, di effettuare un bilanciamento fra l'autonomia degli enti territoriali, che implica inevitabili differenziazioni, e l'uguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti fondamentali, che esige invece parità di trattamento⁶⁰⁰.

La *ratio* di tale norma è, infatti, quella di evitare che, a seconda della Regione, l'utente possa correre il rischio di dover fruire di un regime di assistenza sanitaria qualitativamente e quantitativamente inferiore a quello ritenuto intangibile dallo Stato. Ciò non toglie il fatto che, una volta stabiliti i livelli essenziali, le Regioni più virtuose possano poi individuare e fornire delle prestazioni aggiuntive, volte a migliorare il livello dei servizi offerti al di là della soglia minima uniforme stabilita dalla legge statale⁶⁰¹.

La previsione della garanzia dei livelli essenziali, inoltre, consente allo Stato di tagliare trasversalmente il limite delle materie, intervenendo anche in settori disciplinati dalla legislazione regionale, qualora lo richieda l'esigenza di garantire il rispetto dei livelli stessi⁶⁰². Si

⁵⁹⁹ Secondo A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1, 2003, 19, nelle materie di legislazione concorrente lo Stato, attraverso la determinazione di principi fondamentali, può incidere “sul modo d'esercizio, ma non sull'oggetto della competenza attribuita alla legge regionale”.

⁶⁰⁰ Per G. ROSSI – A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il nuovo Titolo V della Costituzione*, suppl. al fasc. n. 1/2002 di *Lav. pubbl. amm.*, 24, si tratta della disposizione che “per eccellenza si oppone alla frammentarietà del sistema”.

⁶⁰¹ L. M. DIEZ-PICAZO, *Diritti sociali e federalismo*, in *Politica del diritto*, 1, 1999, 21, individua nel miglioramento, in termini di efficienza, della gestione dei servizi un beneficio derivante dal decentramento, posto che “una delle virtù tradizionalmente attribuite al federalismo è l'avvicinamento delle decisioni politico-amministrative ai loro destinatari”.

⁶⁰² In questo senso si è espressa anche la Corte costituzionale nella sent. n. 282/2002, riconoscendo nei livelli essenziali una competenza “idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite”.

può, quindi, affermare che la lettera *m*) dell'art. 117 Cost. abbia finito per operare come un elemento di flessibilizzazione dei rapporti tra i vari livelli di governo, contrastando la rigidità del riparto di competenze per materia.

La determinazione dei livelli essenziali può e deve essere effettuata, infatti, per tutte le materie, comprese quelle di competenza regionale e, qualora le Regioni o gli enti locali non rispettino le relative disposizioni statali, saranno esposte all'intervento sostitutivo da parte del Governo ex art. 120, comma 2, Cost., oltre che alla censura del giudice costituzionale per violazione dell'art. 117 Cost.

In conclusione, la riserva allo Stato della determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria riflette l'esigenza di assicurare che la tutela del diritto alla salute avvenga in modo equo ed uniforme, a parità di condizioni, su tutto il territorio nazionale⁶⁰³. Allo stesso tempo, però, il nuovo assetto costituzionale delle autonomie locali implica la potenziale differenziazione organizzativa e funzionale dei modelli regionali chiamati ad erogare tali prestazioni essenziali uguali per tutti⁶⁰⁴.

Di conseguenza, la compresenza di una pluralità di livelli di governo rende indispensabile che l'esercizio delle rispettive funzioni avvenga nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà nell'ambito di un modello di programmazione concertata, basato su scelte condivise da Stato, Regioni ed enti locali⁶⁰⁵.

2.1 Nozione di essenzialità e difficoltà ermeneutiche

Il concetto di livello essenziale delle prestazioni è stato introdotto in Costituzione nel nuovo art. 117 a seguito della riforma del Titolo V, ma esso era già stato utilizzato a livello di legislazione ordinaria nel decreto lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, che disciplinava il funzionamento del servizio sanitario nazionale. Oggi l'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. riserva allo Stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, con una previsione che viene ripresa anche dall'art. 120, comma 2, in tema di poteri sostitutivi del Governo.

⁶⁰³ Per C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m) Cost.*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 892, ogni volta che siano in gioco livelli essenziali delle prestazioni “è esclusiva potestà e quindi responsabilità del Parlamento della Repubblica garantire condizioni egualitarie nella fruizione dei diritti dei cittadini”.

⁶⁰⁴ Cfr. E. JORIO, *Riforma del Welfare, devoluzione e federalismo della salute*, in *Sanità pubblica*, 2002, n. 5.

⁶⁰⁵ La Corte costituzionale ha individuato nell'intesa lo strumento più adatto per rispondere all'esigenza di leale collaborazione fra Stato e Regioni, cfr. sent. n. 62 del 2005. Sul punto, vedi anche R. BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2007, 695 ss.

Tali disposizioni, da un lato, dimostrano come il rafforzamento dell'autonomia regionale non possa in alcun modo comportare un pregiudizio per la parità dei diritti dei cittadini e, dall'altro, testimoniano la volontà del legislatore di porre al riparo dalle valutazioni discrezionali delle Regioni alcuni diritti, che non possono essere ridotti ad un livello inferiore a quello stabilito dallo Stato. Ciò che emerge è, dunque, l'implicito collegamento tra livelli di godimento dei diritti, uguaglianza e cittadinanza, nel senso che la diminuzione della protezione di alcuni diritti oltre una certa soglia potrebbe comportare una rottura del legame sociale su cui si fonda la cittadinanza stessa.

A tal proposito si può sottolineare il legame fra la determinazione dei livelli essenziali ed il principio unitario ex art. 5 Cost. ovvero si può ritenere che la finalità primaria dei livelli sia quella di dare concreta attuazione al principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.

Non si può, tuttavia, negare come la determinazione in concreto dei livelli essenziali resti pur sempre oggetto di una decisione politica, che lascia ampi margini di discrezionalità al legislatore statale. Se infatti una prestazione può definirsi essenziale quando presenta le caratteristiche necessarie e sufficienti a soddisfare un determinato bisogno, non è una operazione semplice definire il concetto stesso di essenzialità. Si tratta, infatti, di una nozione connotata per sua stessa natura di un forte margine di relatività, per cui l'essenzialità di una certa prestazione finisce per dipendere da due fattori, la condizione soggettiva del beneficiario e quella della media dei cittadini cui rapportare la situazione del singolo.

Peraltro, il riferimento ai livelli essenziali non deve far pensare solo alla necessità di determinare livelli quantitativi, ma anche alla definizione di una struttura organizzativa idonea a garantire l'effettivo godimento dei diritti stessi⁶⁰⁶.

Di conseguenza, è errato ritenere che i LEA si limitino semplicemente a fornire un orientamento programmatico al legislatore regionale, perché essi invece pongono vincoli precisi ai soggetti istituzionali preposti in concreto all'organizzazione ed alla gestione della fornitura del servizio sanitario. Essi si inseriscono nel rapporto tra i vari livelli di governo coinvolti nella tutela della salute, in modo tale da assicurare l'effettivo godimento del diritto, senza però limitare la possibilità di eventuali prestazioni aggiuntive che le Regioni vogliano offrire utilizzando risorse proprie⁶⁰⁷.

⁶⁰⁶ Così E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1103.

⁶⁰⁷ La regionalizzazione del servizio non ha peraltro comportato una esclusività regionale nella erogazione delle prestazioni, basti pensare al coinvolgimento dei Comuni o di enti no-profit nell'organizzazione dei servizi sanitari, cfr. G. CARPANI, *Comuni e servizio sanitario dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni Formez*, n. 41, 2005, 123 ss; R. BALDUZZI, *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in *Quad. Reg.*, 2003, 63 ss.

I LEA costituiscono, dunque, il contenuto necessario e sufficiente dell'obbligo a carico di ciascuna Regione nel proprio territorio nei confronti dei destinatari del servizio stesso: essi individuano il nucleo irrinunciabile di prestazioni che devono essere garantite a tutti i cittadini, la qualità, la quantità e la tipologia delle prestazioni cui tutti gli utenti hanno diritto.

In altri termini, essi non definiscono i livelli minimi di assistenza sanitaria che devono essere garantiti per rispondere ai bisogni fondamentali di tutela della salute, ma assicurano parità di trattamento agli utenti del servizio sanitario senza che questi possano subire discriminazioni in base alla rispettive Regioni di residenza. Anche in un assetto politico-istituzionale che sembra attualmente spostarsi verso le dinamiche del federalismo vi sono, infatti, bisogni meritevoli di una tutela uniforme, che non accettino differenziazioni territoriali.

In questo senso si può affermare che i LEA costituiscono la soglia di “disuguaglianza accettabile” tra le istanze dell'autonomia e quelle dell'omogeneità legate all'effettività dei diritti sociali, essi sono cioè il frutto di un ragionevole bilanciamento fra le dinamiche di competizione tra Regioni e la necessità di assicurare una uniformità nel godimento di un diritto inviolabile come quello alla salute⁶⁰⁸.

I LEA sono chiamati anche ad assolvere al difficile compito di far combaciare le aspettative di salute della popolazione con le risorse disponibili per l'erogazione di quelle prestazioni secondo una valutazione che non può non essere di natura strettamente politica⁶⁰⁹.

A tal proposito uno dei principali nodi interpretativi è stato quello attinente al concetto di essenzialità, se cioè i livelli essenziali debbano intendersi come livelli “massimi”, “minimi” ovvero “uniformi” delle prestazioni che devono essere assicurate sull'intero territorio nazionale.

La nuova formulazione della lettera *m*) è il frutto di una scelta politica consapevole, che optando per l'aggettivo “essenziali” ha comportato il superamento definitivo, anche da un punto di vista meramente lessicale, dell'impostazione in chiave di livelli minimi⁶¹⁰. Se infatti il concetto di livello minimo sposta l'attenzione sulla capacità finanziaria del sistema erogatore del servizio piuttosto che sulla situazione di bisogno di chi ne fruisce, quello di essenzialità costituisce una proiezione espansiva del contenuto costituzionale minimo dei diritti, svincolato da qualsiasi logica finanziaria. Il legislatore costituzionale ha, quindi, voluto escludere la

⁶⁰⁸ Per M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Sanità pubblica*, n. 9, 2002, la previsione dei livelli essenziali tempera anche gli elementi di regionalismo competitivo che sono stati introdotti con il nuovo art. 116, comma 3, Cost.

⁶⁰⁹ Secondo E. BALBONI, *Il concetto di livelli essenziali ed uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2001, 1110, il legislatore statale garantisce i livelli che valuta adeguati in base a considerazioni di natura tecnica, finanziaria, culturale ed ideologica.

⁶¹⁰ Per approfondimenti sul punto si rinvia a R. BALDUZZI, *Note sul concetto di essenziale nella definizione dei Lep*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4, 2004, 165 ss.

possibilità di interpretazioni in senso riduttivo, che potessero portare a logiche di ridimensionamento dei livelli con evidente pregiudizio degli stessi.

È pur vero che il concetto di essenzialità postula una scelta di ordine legislativo non determinabile a priori secondo parametri oggettivi, ma si può senz'altro affermare che l'essenzialità individua una soglia intangibile di prestazioni che il sistema pubblico deve garantire per assicurare una tutela adeguata ed uniforme della salute di tutti i cittadini. Il contenuto essenziale del diritto alla salute viene così ad essere inteso come profilo indisponibile per il legislatore regionale, in quanto misura non sacrificabile ad alcun altro interesse in sede di valutazione politica.

Le modifiche costituzionali hanno, quindi, posto fine alle oscillazioni interpretative fra livelli “minimi” o “essenziali” che devono essere garantiti: l'attuale formulazione dell'art. 117 Cost. evidenzia, infatti, che lo Stato è chiamato a definire quelle che sono le prestazioni indispensabili per garantire l'effettivo godimento del diritto alla salute ex art. 32 Cost.

La nozione di essenzialità richiamata dalla lettera *m*) dell'art. 117 Cost. presenta, però, anche ulteriori punti problematici, fra i quali certamente rientra anche quello di poter attribuire o meno ai livelli essenziali la qualità di materia.

La Corte costituzionale ha optato, sin dalle sue prime pronunce sul nuovo Titolo V, per la soluzione negativa, precisando che i livelli essenziali non devono essere considerati come una materia in senso tradizionale, ma come “una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie”⁶¹¹. La disposizione in esame configurerebbe, dunque, un tipo di competenza distinta tanto da quelle esclusive quanto da quelle concorrenti, trattandosi di una competenza di carattere trasversale in grado di attraversare per intero il campo materiale delle leggi regionali. Si tratterebbe, in altri termini, di una clausola generale attraverso la quale il legislatore statale è legittimato ad intervenire anche in settori riservati alla potestà concorrente o residuale delle Regioni, quando gli stessi risultino in qualche modo toccati dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni⁶¹².

Il concetto di livello essenziale, ponendo un argine alla differenziazione tra Regione e Regione, indica, dunque, il contenuto della prestazione che il legislatore statale intende assicurare su tutto il territorio e che gli enti territoriali non possono condizionare o limitare, a pena di violare il riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost.

⁶¹¹ Così Corte cost., sent. n. 282/2002. In dottrina, vedi V. MOLASCHI, *Sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni: riflessioni sulla vis espansiva di una “materia”*, in *Sanità Pubbl. Priv.*, n. 5, 2003, 31 ss.

⁶¹² Per A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2003, 21, le competenze costruite come la lett. *m*) si presentano come “competenze senza oggetto, chiamate a definire sé stesse mediante il proprio esercizio”. Secondo A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e società*, 2, 2001, 205, lo Stato dispone, in forza della lett. *m*), di un “grimaldello formidabile messo in mano dalla stessa Costituzione”.

2.2 Determinazione dei LEA e giurisprudenza costituzionale

I Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria sono le prestazioni ed i servizi che il Servizio Sanitario Nazionale è tenuto a garantire a tutti i cittadini, gratuitamente o in compartecipazione, grazie alle risorse raccolte attraverso il sistema fiscale. Essi individuano il contenuto necessario e sufficiente dell'obbligo di servizio pubblico posto dall'ordinamento a carico di ciascuna Regione nel proprio territorio nei confronti degli utenti del servizio stesso.

La loro introduzione è stata stabilita dal d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dal d.lgs. n. 229 del 1999⁶¹³ ("riforma Bindi" o "riforma *ter*"), ma sono entrati in vigore soltanto il 23 febbraio 2002 dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dello specifico accordo Stato-Regioni del 22 novembre 2001.

Lo strumento normativo utilizzato per la definizione dei livelli essenziali è un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che, a monte, vede il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, attraverso il meccanismo della previa intesa con il Governo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

In questo procedimento, il Parlamento nazionale non è del tutto esautorato perché, se è estromesso completamente dalla procedura di concreta definizione dei LEA, esso assolve comunque al compito di definire la disciplina nelle sue linee generali, in particolare ai fini dell'indicazione degli obiettivi e dell'ambito di operatività dei livelli essenziali. Inoltre, spetta pur sempre al legislatore nazionale operare con legge la scelta della procedura per la concreta definizione del contenuto dei LEA.

La prima disciplina organica dei livelli essenziali di assistenza sanitaria risale al d.P.C.M. 29 novembre 2001, cui ha fatto seguito il d.l. n. 347 del 2001 (convertito con l. n. 405 del 2001) al fine di dare copertura alla procedura di definizione dei LEA mediante decreto del Presidente del Consiglio, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni. Nel frattempo, è intervenuta la legge finanziaria 2003 che ha provveduto, all'art. 54, ad una legificazione formale dei livelli essenziali delle prestazioni, stabilendo che: "Le prestazioni riconducibili ai suddetti livelli di assistenza [quelli previsti dall'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e

⁶¹³ Art. 1, comma 3: "L'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza sono garantite dal Servizio sanitario nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente."

successive modificazioni] e garantite dal Servizio sanitario nazionale sono quelle individuate all'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 [...]", nonché che eventuali modificazioni agli allegati del d.P.C.M. "sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano".

Il secondo tentativo, purtroppo fallito, di revisione dei LEA si è poi avuto con il d.P.C.M. 23 aprile 2008, adottato sulla base del comma 796, lett. g) dell'articolo unico della l. n. 296 del 2006 che stabiliva che si provvedesse alla modificazione degli allegati al d.P.C.M. 29 novembre 2001 e successive modificazioni "con le procedure di cui all'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289".

L'intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni era, però, intervenuta su un testo sul quale non vi era ancora, compiutamente, un'intesa all'interno del Governo, formalizzata in tutte le sue parti, in virtù della mancanza dell'assenso del Ministro dell'Economia e delle Finanze, che è arrivato solo il 18 aprile, vale a dire quasi un mese dopo l'intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni. Si trattava, quindi, di un assenso "irrituale" e non scevro, evidentemente, di difficoltà che ha successivamente portato il Governo al ritiro del decreto, anche a seguito del rilievo della Corte dei Conti per carenze di copertura "in ordine alla quantificazione dei costi ed alle risorse ivi previste"⁶¹⁴.

A livello contenutistico, le prestazioni garantite secondo i livelli essenziali di assistenza si suddividono in tre grandi aree:

- *l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro*, che comprende tutte le attività di prevenzione rivolte alle collettività e ai singoli (tutela dagli effetti dell'inquinamento, dai rischi infortunistici negli ambienti di lavoro, sanità veterinaria, tutela degli alimenti, profilassi delle malattie infettive, vaccinazioni e programmi di diagnosi precoce, medicina legale);
- *l'assistenza distrettuale*, vale a dire le attività e i servizi sanitari e sociosanitari diffusi capillarmente sul territorio, dalla medicina di base all'assistenza farmaceutica, dalla specialistica e diagnostica ambulatoriale alla fornitura di protesi ai disabili, dai servizi domiciliari agli anziani e ai malati gravi ai servizi territoriali consultoriali (Consultori

⁶¹⁴ Cfr. Corte dei Conti, Ufficio di controllo di legittimità su atti dei Ministeri istituzionali", rilievo n. 85 del 24 giugno 2008. Si veda anche V. G. CARPANI, *La cooperazione tra Stato e Regioni nella definizione dei LEA: dall'intesa "condizionata" sancita dal Presidente della Conferenza Stato-Regioni al ritiro, da parte del Governo, del provvedimento*, in *Pu/Priv.*, 2008, n. 5, 26.

Familiari, SERT, Servizi per la salute mentale, Servizi di riabilitazione per i disabili, ecc.), alle strutture semiresidenziali e residenziali (Residenze per gli anziani e i disabili, Centri diurni, Case famiglia e Comunità terapeutiche);

- *l'assistenza ospedaliera*, in pronto soccorso, in ricovero ordinario, in day hospital e day surgery, in strutture per la lungodegenza e la riabilitazione, e così via.

La *ratio* sottesa all'individuazione dei livelli essenziali è la ricerca del nucleo irriducibile delle prestazioni connesse al diritto fondamentale alla salute. Lo Stato, una volta individuate tali prestazioni lascia, in linea di principio, alle Regioni la disciplina relativa alla loro erogazione; disciplina che dovrà comunque mantenersi entro i limiti posti al legislatore regionale nelle materie di legislazione concorrente: il limite dei "principi fondamentali" ed il limite del diritto privato. Quest'ultimo limite si desume dalla riserva di legislazione esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile e penale", laddove per "ordinamento" si deve intendere qualcosa di necessariamente diverso dal "processo", pure menzionato tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, e cioè il diritto sostanziale.

Le Regioni saranno, dunque, limitate anche dalla disciplina degli istituti dell'autonomia privata, dei quali lo Stato deve determinare anche la tipologia. Tali limiti si sommano a quello derivante dalle esigenze di uniformità di trattamento essenziale di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), circoscrivendo di molto gli spazi di autonomia delle Regioni. La previsione della lett. *m*) dell'art. 117, comma 2, Cost. concorre, dunque, a definire il rapporto che Stato e Regioni hanno "nella costruzione dello Stato sociale".

La norma sui livelli essenziali serve, infatti, a definire le prestazioni inderogabili che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale, in una logica "unificante" che prescindendo dalle appartenenze territoriali degli utenti del servizio sanitario. Tale disposizione non istituisce, invece, un corrispondente compito di definizione del contenuto essenziale del diritto che deve essere costituzionalmente garantito.

La disposizione sui livelli essenziali, infatti, non implica l'individuazione costituzionale della misura delle prestazioni che deve essere necessariamente erogata da parte delle istituzioni pubbliche, quale contenuto necessario ed intangibile del diritto alla salute, ma si limita a conferire allo Stato il compito di fissare alcuni aspetti quantitativi e qualitativi delle prestazioni concernenti i diritti che esige siano erogati *con uniformità* in ogni Regione. Nulla vieta al legislatore statale di mutare in seguito, tanto in *melius* quanto in *peius*, la misura complessiva di tali prestazioni, ma ciò che conta è che "la misura" di volta in volta considerata "livello

essenziale” sia garantita a tutti i cittadini in modo eguale, data la natura del bene giuridico in gioco, rispetto alla quale l’ordinamento non può rimanere indifferente ex artt. 3 e 32 Cost.

Spetterà d’altronde alla Corte Costituzionale, quale garante della Costituzione, difendere la misura minima essenziale della situazione soggettiva che la Costituzione qualifica come diritto fondamentale alla salute, vagliando, caso per caso, la ragionevolezza delle scelte di diritto positivo. Un conto, infatti, è legittimare lo Stato ad intervenire “per il profilo concernente le prestazioni dei diritti”, altro invece è attribuire allo stesso “il potere di decidere quale contenuto del diritto debba essere considerato indisponibile dal legislatore stesso”⁶¹⁵. Spetta alla Costituzione, infatti, porre limiti al potere d’indirizzo politico degli organi dotati di sovranità.

Proprio l’esigenza di assicurare l’uniformità delle prestazioni dei livelli implica che, sempre a livello centrale, sia definito il riparto dei costi relativi alla loro erogazione. E’ necessario, cioè, che lo Stato stabilisca in che misura è il SSN a dover sostenere i costi dei LEA ed in che misura gli assistiti sono tenuti a partecipare alla spesa, definendo i casi di esenzione a favore di determinate categorie e le soglie di compartecipazione ai costi uguali in tutto il territorio. Dunque, anche la determinazione delle soglie d’accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla fruizione dei livelli essenziali rientra nella competenza statale.

Qualche precisazione in più deve esser fatta per limitare la discrezionalità del legislatore nell’individuazione di ciò che deve essere considerato “livello essenziale”. Tre sono le considerazioni che consentono di precisare la definizione di “livello essenziale”.

Anzitutto, non si può prescindere dal fatto che il concetto di livello “essenziale” è relativo, nel senso che l’*essenzialità* dipende da due elementi: la condizione soggettiva del beneficiario; la condizione della generalità o della media degli altri cittadini, a cui deve essere rapportata quella del singolo. Il paradigma è in sostanza lo stesso usato per la questione delle cure agli indigenti: questi ultimi sono individuati sulla base non di una condizione di bisogno estremo, ma sulla base di un giudizio che tiene conto dell’impossibilità di sopportare, ragionevolmente, i costi di certe cure necessarie. E’ sulla base di un giudizio analogo, dunque, che si definisce l’*essenzialità* di un certo livello di prestazione.

In secondo luogo, bisogna tener presente che i livelli essenziali delle “prestazioni” non sono livelli essenziali di assistenza. Benché nel linguaggio comune si parli di LEA (i quali trovano la loro precipua disciplina nella l. n. 328 del 2000 sulle prestazioni assistenziali) l’art. 117, comma 2, lett. m) Cost. riguarda *tutte* le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non solo quelle definibili come di tipo assistenziale. Infine, il riferimento ai “livelli” essenziali non

⁶¹⁵ A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2003, p. 1166

deve far pensare unicamente alla necessità di determinare *standard* quantitativi delle prestazioni. Ciò che più rileva con riferimento alla competenza esclusiva statale in tema di livelli essenziali è, infatti, la possibilità per lo Stato di fornire indicazioni anche sulla “struttura organizzativa” che assicura la garanzia dei diritti civili e sociali: la competenza, quindi, a stabilire almeno i principi fondamentali del *come*.

La possibilità, già prospettata peraltro dalla dottrina⁶¹⁶, di un riflesso della disciplina dei livelli essenziali sull’organizzazione dei servizi, è stata in un primo momento vagliata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 88 del 2003. In quest’occasione, i giudici di legittimità si sono limitati ad aprire uno spiraglio a tale prospettiva: hanno, infatti, osservato che non spetta allo Stato “determinare ulteriori limiti organizzativi e funzionali in materia di Ser.T., con forme e modalità non riconducibili alla speciale procedura di determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria nel settore sanitario legislativamente stabilita”, senza però escludere che siano legittimi limiti di tipo organizzativo determinati seguendo la procedura indicata dalla Consulta. In una successiva pronuncia, la n. 134 del 2006, la Corte si è spinta oltre, riconoscendo espressamente la legittimità della determinazione degli “standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi in materia sanitaria”, cui si riferiva l’art. 1, comma 169, della legge finanziaria 2005.

In questo modo la Corte avalla l’idea che la competenza ex art. 117, comma 2, lett. *m*) possa estendersi alla disciplina dell’organizzazione dei servizi sanitari (almeno nei suoi profili di fondo). Si riconosce, quindi, l’esistenza di un nesso di strumentalità tra l’uniforme garanzia dei livelli essenziali sul territorio nazionale e l’uniforme disciplina organizzativa dei servizi sanitari stessi, punto di arrivo che la Corte ha mantenuto fermo anche in successive pronunce sulla legittimità di interventi normativi statali che subordinavano l’accesso ai finanziamenti aggiuntivi, da parte delle Regioni, all’adozione di misure di carattere organizzativo⁶¹⁷.

Nella sentenza n. 36 del 2005, ad esempio, la Corte Costituzionale si è trovata a verificare la legittimità del condizionamento dell’erogazione di finanziamenti aggiuntivi (corrispondenti all’adeguamento del finanziamento per gli anni 2003, 2004 e 2005 stabilito dall’accordo tra Stato e Regioni dell’8 agosto 2001) a due fattori: l’adozione di “provvedimenti diretti a prevedere la decadenza automatica dei direttori generali nell’ipotesi di mancato raggiungimento dell’equilibrio economico delle aziende sanitarie e ospedaliere, nonché delle aziende ospedaliere autonome”; l’eliminazione o la significativa riduzione delle liste di attesa “mediante lo svolgimento, presso gli ospedali pubblici, degli accertamenti diagnostici in maniera continuativa, fino alla copertura del servizio per i sette giorni della settimana”.

⁶¹⁶ G. CARPANI, *ult.op.cit.*, 15.

⁶¹⁷ Corte cost., sent. nn. 36 del 2005 e 98 del 2007, in *Giur. cost.*, rispettivamente, 2005, I, 2 ss. e 2007, II, 948 ss.

Nella sentenza n. 98 del 2007, invece, è stata sottoposta al vaglio di legittimità della Corte la previsione della legge finanziaria per il 2007 che condizionava lo stanziamento di “nuovi fondi statali per contribuire al ripiano dei deficit 2002, 2003, e 2004 del servizio sanitario nelle diverse Regioni” al “raggiungimento dell’intesa sul Piano sanitario 2006-2008 e alla stipula di una particolare intesa fra Stato e Regioni sull’adozione di misure di contenimento dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie” e, per le Regioni che avessero un deficit particolarmente grave, alla “stipula di un accordo per l’adeguamento alle indicazioni del Piano sanitario nazionale 2006-2008 e il perseguimento dell’equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza”.

In entrambi i casi, la Corte ha rigettato l’ipotesi, sostenuta dalle Regioni, di compressione della loro autonomia legislativa in materia sanitaria ed ha affermato che “lo speciale contributo finanziario dello Stato [...] può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario”, purché si riservi “in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute”.

Un’ultima considerazione deve esser fatta riguardo allo strumento normativo impiegato per l’individuazione dei livelli essenziali. La Costituzione sembra istituire, per gli stessi, ed in generale per le materie di cui al comma 2 dell’art. 117 Cost., una riserva di legge.

Da alcune parti è sorto quindi il dubbio se fosse legittimo un provvedimento statale che nell’individuare i LEA non rivestisse forma di legge, ma ad esempio quella di un d.P.C.M. come nel caso del d.P.C.M. 29 novembre 2001. La questione inerente la legittimità dell’atto recante la definizione dei livelli essenziali era stata avanzata in sede cautelare dalla IV sezione del Consiglio di Stato, proprio con riferimento alla sua natura di atto non legislativo.

Tuttavia, poiché nelle more del giudizio era intervenuto l’art. 54. della l. n. 289 del 2002 (la legge finanziaria 2003), che operava una legificazione formale dei livelli essenziali delle prestazioni, il Consiglio di Stato⁶¹⁸ aveva potuto superare l’*impasse*, senza pronunciarsi nel merito della questione se fosse in astratto possibile la definizione dei livelli essenziali con uno strumento normativo diverso dalla legge, ovvero se fosse necessaria la totale definizione con legge ordinaria statale.

In realtà, a nostro avviso, l’art. 117, comma 2, lett. *m*) non deve interpretarsi come una riserva di legge assoluta, tale da precludere interventi statali in forma regolamentare. Lo Stato è piuttosto l’unico ad avere competenza a dettare la disciplina di principio o di dettaglio in tema di livelli essenziali delle prestazioni. Rispetto allo strumento normativo da impiegare per

⁶¹⁸ Cfr. Cons. Stato, sent. n. 398/2004.

dettare tale disciplina, però, non può ragionevolmente imporsi un vincolo assoluto all'uso della legge ordinaria, vuoi per il carattere tecnico della competenza sui LEA, vuoi per la necessità di adattare la disciplina ai continui progressi del sapere e delle conoscenze tecnico-scientifiche.

La determinazione dei livelli essenziali in materia di tutela della salute è, infatti, per sua natura "in divenire": è necessario, quindi, tenere costantemente aggiornato l'elenco dei servizi sanitari che lo Stato e le Regioni intendono demandare alla disciplina statale, e per far ciò è certamente più appropriato un atto di natura secondaria, visti i tempi d'adozione inevitabilmente più lunghi che caratterizzano lo strumento legislativo ordinario⁶¹⁹. Per rispettare il dettato costituzionale sembra perciò sufficiente che la normativa primaria sia utilizzata per definire l'iter da seguire nell'emanazione dell'atto contenente la concreta disciplina dei LEA (nonché i criteri direttivi) e gli organi deputati allo scopo.

Tale assunto trova conferma nella sentenza n. 88 del 2003 della Corte Costituzionale. La Consulta afferma, infatti, che il potere dello Stato d'incidere, attraverso i LEA, sulle competenze legislative delle Regioni in materia di tutela della salute impone che "le scelte espressive di quel potere, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori."⁶²⁰

Sulla base di questi parametri, la Corte fece salvo il d.P.C.M. del 29 novembre 2001, escludendo la violazione della riserva di legge, perché emanato sulla base del d.l. 347 del 2001 (poi convertito con la l. 405 del 2001), che aveva disposto una specifica procedura per la definizione dei LEA ed individuato l'organo competente per la determinazione degli stessi.

2.3 La leale collaborazione come punto di equilibrio tra decentramento/differenziazione e centralità/uguaglianza: gli accordi Stato-Regioni

La Corte Costituzionale ha avuto modo di sottolineare l'importanza della procedura di cooperazione tra Stato e Regioni, legislativamente prevista per la definizione dei LEA in occasione della sentenza n. 88 del 2003.

⁶¹⁹ V. A. ROVAGNATI, *ult.op.cit.*, 1173 ss.; G. CARPANI, *ult.op.cit.*, 14; S. MARZOT, *Le prestazioni sanitarie: analisi dei livelli essenziali assistenziali e dei modelli gestionali*, in *Pu/Priv.*, 2008.

⁶²⁰ A. ROVAGNATI, *cit.*, p. 1174

La Corte, come già sostenuto dalla dottrina⁶²¹, ha infatti individuato nella concertazione tra i diversi soggetti cui costituzionalmente compete la tutela della salute - lo Stato, da un lato, le Regioni, dall'altro - la *ratio* stessa della materia sanitaria, esaltando l'importanza del momento collaborativo tra Stato e Regioni, quasi che fosse esso stesso investito di una garanzia costituzionale.

Così, anche se la Costituzione non indica modalità vincolanti per il Parlamento di esercizio del potere di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), la Corte ne dà una lettura volta a garantire che l'esercizio di tale potere si svolga attraverso una leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali. D'altronde, l'insieme degli enunciati che interessano la materia sanitaria sembra esprimere la volontà del costituente di attribuire una competenza congiunta a Stato e Regioni, ancorché soggetti portatori d'istanze diverse: l'uno espressione di esigenze unitarie, le altre portatrici d'interessi locali.

E' questo il senso che la Corte sembra dare all'attribuzione della tutela della salute alla competenza legislativa concorrente, nonché alla disposizione contenuta alla lett. *m*) dell'art. 117, comma 2, ove la relatività del concetto di essenzialità delle prestazioni lascia intendere che la determinazione di tale livello spetti sì allo Stato, ma in cooperazione con le Regioni.

Può dirsi, dunque, che la riforma del Titolo V ha beneficiato non tanto le Regioni, singolarmente considerate, quanto piuttosto l'insieme delle stesse, come unitariamente considerate all'interno della Conferenza Stato-Regioni, organo di cui non si fa menzione nel novellato testo del Titolo V, ma che è sempre presente nelle pronunce della Corte, in relazione alla garanzia del principio di leale collaborazione.

Questo principio è ben formulato dalla Corte nella sentenza n. 134 del 2006⁶²² dove, in materia di livelli essenziali delle prestazioni, si sottolinea che, se da un lato la relativa competenza statale comporta "indubbiamente una compressione dell'autonomia legislativa e amministrativa delle Regioni garantita dal Titolo V della Costituzione", dall'altro è necessario che il coinvolgimento delle Regioni in questo procedimento assuma le vesti della "più incisiva forma di leale collaborazione fra Stato e Regioni", cioè l'intesa nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

La riforma del Titolo V, insomma, ha nella sostanza inciso non nel senso di una diminuzione dei poteri statali d'intervento in materia sanitaria, quanto piuttosto nel senso dell'attribuzione di un ruolo centrale alla Conferenza Stato-Regioni ai fini del rafforzamento delle garanzie partecipative delle Regioni ad un procedimento decisionale ancora saldamente

⁶²¹ R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1218 ss.; D. PARIS, *Il ruolo delle regioni nell'organizzazione nell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali a sei anni dalla riforma del Titolo V: ripartizione delle competenze e attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2, 2007.

⁶²² Vedi Corte Costituzionale, sent. n. 134 del 2006, punto 9 del *Considerato in diritto*.

nelle mani dello Stato⁶²³. Peraltro, la competenza legislativa esclusiva dello Stato sui livelli essenziali porta con sé un parallelo potere regolamentare dello Stato, a cui sarebbe perfino precluso il potere di delegare, in questo caso, alle Regioni la potestà regolamentare, per l'impossibilità di scelte differenziate nel campo dei livelli essenziali delle prestazioni⁶²⁴.

Quindi, allo Stato spetterebbe tanto l'individuazione attraverso d.P.C.M. dei livelli, quanto la loro specificazione sul versante attuativo, per assicurarne la migliore erogazione, tramite la fissazione di *standard*, che dovrà, in ogni caso, realizzarsi con l'utilizzo di quello strumento di leale collaborazione tra Stato e Regioni che è la Conferenza Stato-Regioni (Corte Cost. sent. n. 134/2006⁶²⁵).

E' infatti necessario, data la trasversalità della competenza di cui alla lett. *m*), che rende difficile che il regolamento che disciplina i LEA non tocchi oggetti attribuiti alla potestà legislativa e dunque ex art. 117, comma 4, Cost. regolamentare degli enti territoriali, che il principio di cooperazione tra Stato ed enti territoriali sia esteso anche al livello delle fonti sub-legislative⁶²⁶.

Il fatto di non aver costituzionalizzato le forme e le modalità di contrattazione tra Stato e Regioni atte a garantire l'effettiva partecipazione dell'uno e delle altre alla scelta delle linee d'indirizzo in materia di tutela della salute, è stata evidentemente una miopia del legislatore costituzionale. Tale mancanza ha, tuttavia, permesso alla Corte Costituzionale di assumere su di sé il compito di valorizzare, anche come parametri di costituzionalità, gli strumenti di collaborazione esistenti nell'ordinamento, compito corredato del potere di censura degli atti statali o regionali adottati in violazione delle procedure cooperative esistenti, in quanto lesivi non solo della normativa ordinaria, ma anche dell'assetto delle competenze ricavabile in Costituzione.

Una volta stabilito che il Parlamento può limitarsi ad individuare con legge le linee generali, i bisogni prioritari da soddisfare e l'ambito d'operatività dei livelli essenziali, si può evidenziare, dall'altro lato, che un sempre maggiore spazio, nella specifica determinazione dei livelli essenziali, è stato dato alle Regioni, unitariamente considerate, attraverso lo strumento della Conferenza Stato-Regioni. Non può trascurarsi, infatti, che l'assistenza sanitaria è materia di competenza legislativa concorrente, per cui non è del tutto infondato prevedere nella procedura di individuazione dei livelli essenziali un coinvolgimento delle Regioni all'interno della Conferenza Stato-Regioni, come previsto dalla legge n. 405/2001, che appunto ha dato

⁶²³ Così A. ROVAGNATI, *ult.op.cit.*, 1172.

⁶²⁴ Cfr. L. CUOCOLO, *Livelli essenziali: allegro, ma non troppo*, in *Giur. cost.*, 2006, 1271.

⁶²⁵ Punto 9 del *Considerato in diritto*: "operandosi nell'ambito di una materia di competenza esclusiva statale, la potestà normativa secondaria spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost."

⁶²⁶ Necessità ribadita anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2003.

copertura a questo tipo di procedimento, adottato per l’emanazione del primo d.P.C.M. di definizione dei LEA sanitari.

Peraltro è la stessa Corte Costituzionale a sottolineare l’importanza di una cooperazione tra Stato ed enti territoriali in questo ambito, considerata l’evoluzione normativa che il settore sanitario ha avuto dalla sua istituzione ad oggi, caratterizzata dalla costante tendenza verso l’attribuzione di un ruolo di centralità delle Regioni nella tutela della salute dei cittadini.

3. Il sistema di finanziamento del servizio sanitario

Il Servizio sanitario Nazionale, come abbiamo potuto vedere, deve necessariamente rispondere a criteri di uniformità ed omogeneità della prestazione offerta su tutto il territorio nazionale, sulla base dell’attuazione di livelli essenziali di assistenza (c.d. LEA).

Questo resta ancora l’ambito che offre maggiori spazi di intervento alle determinazioni in sede legislativa classica, operati dal Parlamento, stante la necessità che a realizzare l’uniformità dell’offerta sul territorio corrispondano norme generali statali di riferimento, al fine di uniformare il più possibile una disciplina basata sull’individuazione in concreto di prestazioni considerate indefettibili.

Nel quadro della crescente autonomia regionale fornita in ambito legislativo dal nuovo titolo V diventa dato essenziale che la determinazione del servizio garantito ai cittadini rispetti dei livelli standard, fissati appunto con legge statale, al fine di garantirne un’applicazione univoca sia giurisdizionale che costituzionale.

Ma non dobbiamo mai dimenticare che fulcro per l’effettività dell’intero meccanismo del servizio sanitario è il suo finanziamento, come una sorta di “braccio armato” del diritto alla salute, che governa l’aspetto pratico e la messa in opera delle prestazioni sanitarie.

Secondo la Corte Costituzionale, infatti, il diritto all’assistenza sanitaria si presenta come un diritto di tipo “finanziariamente condizionato”, seppure temperato dall’esigenza di garantire “*il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito individuale della dignità umana*”⁶²⁷. Tale genere di condizionamento incide direttamente sulla realizzazione del livello considerato essenziale e, d’altro canto, è proprio in virtù della loro attuazione che il sistema decisionale ha enucleato due centri decisionali di base:

- uno centrale e principale, ossia gli accordi in sede di conferenza Stato Regioni, sotto forma di Patto per la Salute, nei quali si determina la distribuzione del quantum di

⁶²⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 111/2005.

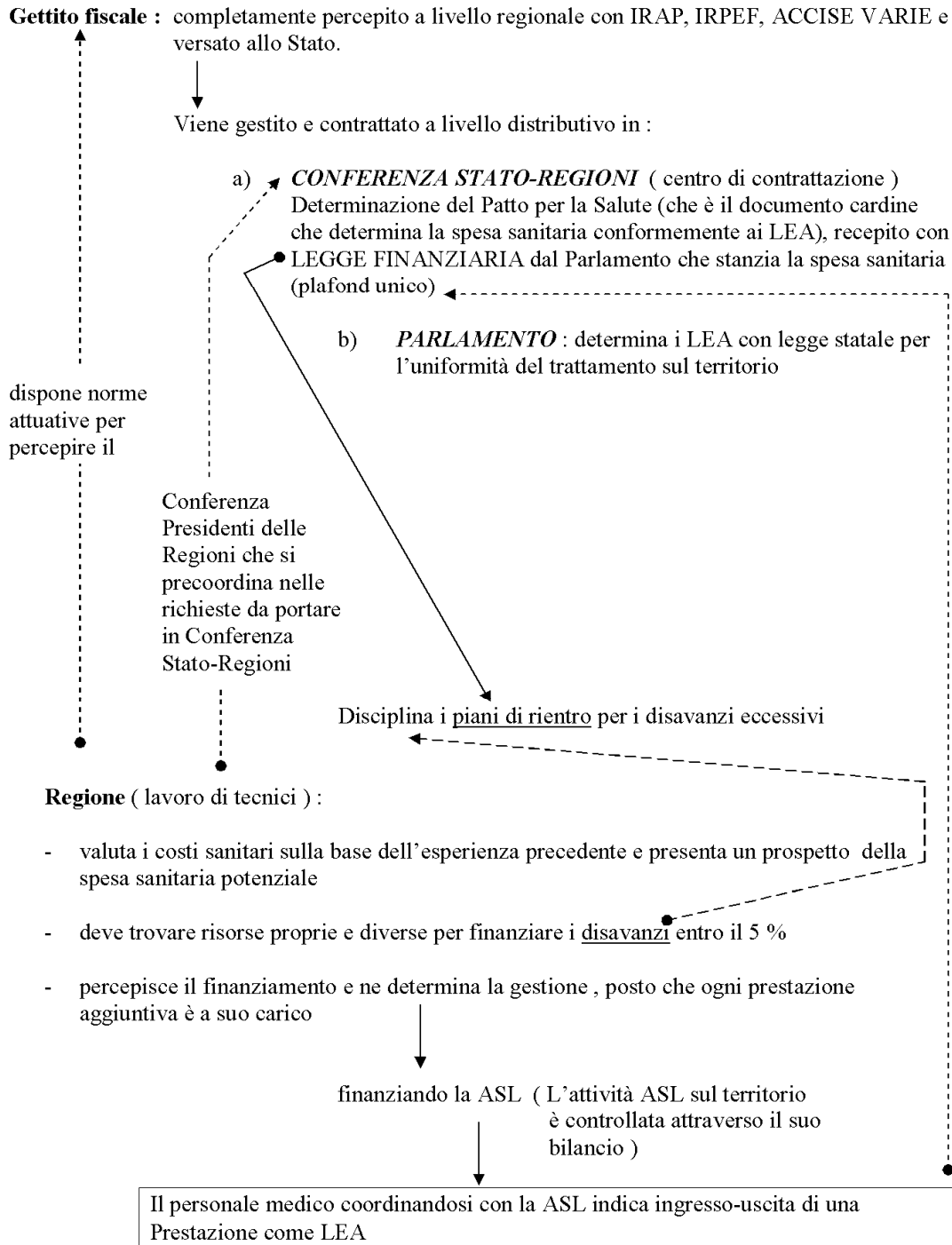
finanziamento, differenziato a seconda delle singole regioni, da assegnare in quota spesa sanitaria al fine della determinazione della politica sanitaria regionale;

- l'altro per così dire satellitare, rappresentato dal Parlamento, che opera in tema di finanziamento quale ratificatore degli accordi, riportandoli in sede di legge finanziaria, che pure mantiene una propria capacità autonoma di intervento, nella misura in cui il plafond da distribuire in sede di conferenza stato regioni è determinato e dotato di copertura finanziaria dallo stanziamento individuato in sede parlamentare⁶²⁸.

Per capire come si dipanano i processi decisionali di distribuzione delle risorse finanziarie nell'attuale meccanismo di finanziamento del SSN, condizionandone inevitabilmente il funzionamento, sarà necessario esaminare i concreti strumenti di azione finanziaria come disegnati dall'interazione dei soggetti istituzionali coinvolti, individuando i riferimenti testuali, normativi e giurisprudenziali.

⁶²⁸ Vedasi schema allegato n. 1 esemplificativo dell'iter del sistema di finanziamento.

Schema n. 1: Il sistema di finanziamento sanitario attuale



ESTERNO:

Quando a fronte di una situazione emergenziale lo Stato che decide di garantire sul territorio una prestazione STANZIA FONDI PROPRI PER ADEMPIERVI (fondi extra forniti alle regioni e quindi alle ASL)

3.1 Il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale: principi guida e fonti.

La determinazione del finanziamento del servizio sanitario ha avuto inizio con un sistema a gestione statale prevalente, secondo il meccanismo di attrazione al centro come unica possibile gestione uniforme, con la legge 23 dicembre 1978, n. 833⁶²⁹, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale. Tuttavia, sin dall'inizio la capacità di attuare spinte centrifughe verso modelli organizzativi diversi da regione a regione ha differenziato il modello base da quelli analoghi⁶³⁰, centralistici ed unificanti dei similari modelli europei, tra cui quello inglese del National Health Service⁶³¹, tutt'oggi in vigore.

I principi cardine informanti l'apparato sanitario a livello generale, quindi restavano la responsabilità pubblica della tutela della salute, l'universalità e l'equità di accesso ai servizi sanitari, la globale copertura di assistenza sanitaria, parametrata sulle esigenze singole all'interno dei livelli essenziali di assistenza, il finanziamento pubblico (a mezzo della fiscalità generale) e spendibilità e portabilità dei diritti su tutto il territorio nazionale.

Lo schema comune del SSN, pur mantenendo un assetto centralistico, vede infatti la Regione quale nucleo gestionale delle funzioni di finanziamento, governo, produzione, erogazione e controllo delle attività sanitarie. La coesione statale restava affidata al meccanismo di reperimento dei fondi, a base statale.

Lo stanziamento annuale dei fondi di finanziamento del SSN avveniva tramite legge finanziaria, che individuava un plafond di spesa da riversare interamente nel Fondo Sanitario Nazionale, come istituito nella legge n. 833/1978.

Secondo alcuni questo comportava che la spesa sanitaria venisse gestita a livello perequativo dallo Stato, sulla base delle risorse disponibili definite dal Dpef, secondo un sistema di determinazione della spesa complessiva effettuata attraverso il rilevamento della c.d. spesa storica, ossia quella genericamente sostenuta per il finanziamento di analoghe prestazioni nell'anno antecedente l'istituzione del FSN⁶³².

⁶²⁹ Tale legge ha determinato il superamento della precedente logica mutualistico-contributiva di gestione della sanità pubblica, basato su diversi livelli di assistenza differenziati per categoria ed imperniata su Enti mutualistici ed ospedalieri. Per evidenti motivi di spazio tuttavia si limita la trattazione al sistema in vigore a partire dalla prima legge sul federalismo fiscale, d.lgs. 56/2000.

⁶³⁰ Così G. PELISSERO, in *"L'originalità del sistema sanitario della Lombardia"*, su www.federalismi.it.

⁶³¹ Tale sistema, come quello italiano del SSN del 1978, era classificato tra quelli c.d. "Beveridge", centrati sui valori dell'universalità e della solidarietà (finanziamento tramite fiscalità generale) del servizio.

⁶³² La composizione del fondo constava di spese correnti per finanziare l'offerta salute e spese in conto capitale per il finanziamento degli investimenti a scopo migliorativo con risorse drenate mediante il sistema erariale.

Con i fondi del FSN si dovevano garantire i livelli di prestazioni uniformi sul territorio, eliminando le differenze strutturali regionali; vi si finanziavano circa una media del 44% delle spese sanitarie, in concorrenza con i contributi previdenziali percepiti su base regionale.

Già nel 1992 però l'organizzazione del sistema sanità cambia volto perché con il d.lgs. n. 502 del 30 dicembre 1992 e successive modifiche si introduce la compartecipazione delle regioni e delle entrate delle USL al finanziamento della spesa sanitaria, mantenendo il FSN, finanziato in larga parte dagli introiti regionali e, a fini perequativi, da introiti statali.

Nel 1997 assistiamo poi all'abbandono del criterio della spesa storica in favore della soddisfazione della domanda effettiva di prestazioni e per la prima volta si ha la sostituzione dei contributi per il SSN con l'imposta regionale sulle attività produttive (Irap), esercitata nel singolo territorio regionale e determinata applicando al valore della produzione netta l'aliquota del 4,25 %. Il sistema inizia, quindi, a muoversi verso una lettura più elastica dell'art. 119 Cost. vecchio testo, lasciando alle regioni la possibilità di applicare un'aliquota maggiorativa dell'Irap, che a fianco dell'addizionale Irpef ha sostituito il gettito dei contributi sanitari, introducendo un margine di azione fiscale proprio per le regioni, che fungerà da ponte verso l'attuale sistema vigente a Titolo V novellato.

Un'ultima nota va spesa per la delega in materia di federalismo, perequazione e razionalizzazione del 1999, n. 133 (e relativo decreto delegato 56/2000) che prevedeva un sistema di integrale sostituzione del gettito erariale puro, finanziante il FSN, in favore dell'impiego prevalente di risorse proprie della regione rappresentate dall'Irap, dalla possibilità per le Regioni di imporre addizionali incrementate sull'Irpef, nonché dall'aumento della compartecipazione delle benzine. Concorreva al finanziamento del FSN inoltre la compartecipazione al gettito dell'Iva e, soltanto per importi residuali, alcune integrazioni a carico dello Stato; a tutto ciò si affiancava l'idea di un fondo perequativo, per sopperire ai bisogni sanitari delle diverse realtà territoriali con bassa capacità fiscale (soprattutto in relazione ad Irap ed Irpef).

Tale sistema, *in nuce*, resta la linea guida delle innovazioni più recenti, e costituisce la base del sistema attuale, in attesa delle disposizioni federaliste, anche se non ha trovato completa applicazione⁶³³.

Si deve inoltre constatare che la ripartizione del finanziamento continua a basarsi sulla determinazione del fabbisogno sanitario e su di una distribuzione delle risorse che avvengono

⁶³³ Di fronte al più urgente problema dei disavanzi regionali nell'ambito sanitario tuttavia gli accordi Stato-Regioni del 2001 già contraddicevano le disposizioni del d.lgs. n. 56/2000, secondo l'analisi di VITELLO, in *La sanità pubblica: specchio della realtà dei rapporti Stato-Regioni (con riferimenti alla finanziaria 2007)*. Tali accordi furono successivamente recepiti nel decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 recante "Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria", convertito nella legge 16 novembre 2001, n. 405.

a livello statale: in finanziaria viene infatti determinata la stima preventiva delle risorse disponibili al finanziamento dei livelli essenziali e successivamente, in sede di conferenza Stato-Regioni, si procede alla determinazione del fabbisogno regionale.

Se l'idea originaria del FSN era quella della garanzia dell'uniforme prestazione su tutto il territorio nazionale, notiamo che una logica non diversa motiva la determinazione dei LEA a livello statale, che determinano la definizione della spesa sanitaria, e ciò ancora più in una situazione di maggiore autonomia legislativa regionale ed in una prospettiva di futura autosufficienza.

Innanzitutto, a partire dal 1999, il sistema sanitario verrà definito come “*il complesso delle funzioni e delle attività assistenziali dei Servizi sanitari regionali*”, e questo sarà l'anno in cui si definiscono gli assetti di una aziendalizzazione e regionalizzazione del servizio. Ciò implica che i livelli uniformi ed essenziali di assistenza, nonché le prestazioni efficaci ed appropriate da garantire a tutti i cittadini a carico del Piano sanitario nazionale, sono assicurati dalle Regioni, avvalendosi del sistema delle aziende sanitarie, nella piena riconduzione di queste nella logica programmatica aperta che regge l'intero Servizio sanitario nazionale.

Il finanziamento della spesa sanitaria a partire dall'emanazione del d.lgs. n. 56/2000 continua quindi a percepirsi a livello erariale (da ridistribuire equamente tra le Regioni), ma è parametrato a livello impositivo su base regionale, attraverso i canali fiscali⁶³⁴ di:

- Irap
- addizionali Irpef,
- accise sulla benzina
- compartecipazione Iva

Di rilievo è stata poi la soppressione del vincolo di destinazione, che, sin dal momento dell'istituzione del FSN, incombeva sulle risorse fornite dallo Stato alle Regioni finalizzate al finanziamento del SSN. Oggi, infatti, in un'ottica di libera determinazione di allocazione delle risorse, e per la copertura di specifici obiettivi, si provvede con le risorse residue del FSN.

Questo avrebbe potuto significare l'attribuzione di una effettiva responsabilizzazione dell'attività regionale, nel rispetto della determinazione statale dei LEA, soprattutto in relazione alla gestione degli eventuali disavanzi.

⁶³⁴ Tutti questi tributi sono istituiti con legge statale, che conferisce alle regioni la potestà di istituirli e di emanare norme di dettaglio, precluse al legislatore centrale, quali il gettito, le modalità applicative etc.

Secondo l'accordo dell'8 agosto 2001, che possiamo definire il primo Patto per la Salute, ciascuna Regione è vincolata a destinare, per l'erogazione delle tipologie di assistenza, delle prestazioni e dei servizi individuati dal Piano sanitario nazionale, una spesa corrente pari al fabbisogno finanziario per il Servizio sanitario regionale, definito in funzione della quota capitaria di finanziamento, a sua volta determinata tenendo conto delle specifiche caratteristiche demografiche e socio sanitarie di ciascuna regione e comunque stanziando risorse non inferiori alle quote che risultano dal riparto dei fondi destinato per ciascun anno al finanziamento del SSN⁶³⁵.

In realtà, quindi, tale impostazione non elimina il vincolo, ma è tutta mirata ad una autonomizzazione graduale e premiale: infatti a partire dal 2004 il vincolo si considera rimosso nei confronti delle regioni che abbiano attuato sia le procedure di monitoraggio e verifica dell'assistenza sanitaria erogata, sia il sistema di garanzie del raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal SSN, lasciando libertà di impiego dei risparmi di spesa.

Con l'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, di pochi mesi precedente rispetto all'approvazione del nuovo Titolo V, si affermerà la necessaria previsione da parte delle regioni, con legge, delle misure di compartecipazione alla spesa sanitaria e la possibilità di effettuare variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale dell'Irpef o altre misure fiscali, oltre alla possibilità di adottare ulteriori misure idonee a contenere la spesa. L'unico spazio di intervento statale in merito al vincolo di destinazione, sempre nella logica attuativa premiale/sanzionatoria, si reintroduce in caso di mancato rispetto dei LEA. Le regioni a statuto speciale invece, in virtù del riconoscimento della maggiore autonomia tributaria, loro conferita con l. n. 449/1997, sono uscite in quell'anno dal circuito Statale, autofinanziando completamente la spesa sanitaria⁶³⁶.

Con l'avvento, nell'ottobre 2001, del nuovo titolo V, all'art. 119 Cost. si delinea un modello di federalismo fiscale che determina la tipizzazione delle fonti di entrate spettanti alle regioni ed agli enti locali⁶³⁷, in quanto il finanziamento delle attività amministrative sarebbe dato in parte da tributi propri, (e dove il territorio raggiunge una minore capacità fiscale per abitante da un fondo perequativo non vincolato), mentre sarebbero garantite da finanziamenti statali a

⁶³⁵ Nella prassi, il riparto avviene sulla base del criterio della quota capitaria ponderata, per cui quest'ultima (che non è altro che il valore medio pro capite nazionale necessario per assicurare la copertura del fabbisogno finanziario dei livelli essenziali di assistenza) viene corretta sulla base di alcune variabili destinate a rappresentare il bisogno di assistenza di ogni singolo individuo (età; genere, limitatamente alla sola assistenza farmaceutica; tasso di mortalità perinatale e di mortalità infantile; densità abitativa) e poi moltiplicata per il numero di residenti in ciascuna Regione.

⁶³⁶ Fatta eccezione per la Sicilia che invece dipende ancora per il finanziamento di oltre la metà della spesa sanitaria dal concorso dello Stato, annualmente erogato attraverso i trasferimenti del residuo Fondo Sanitario Nazionale.

⁶³⁷ A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n.1/2003.

carattere additivo rispetto alle risorse proprie alcune attività con finalità di garanzia, di promozione e riequilibrativa, diretti ad enti o categorie determinate, per la soddisfazione dei bisogni e non, come il fondo perequativo, per capacità fiscali. Anche se sulla carta quindi il parallelismo tra funzioni amministrative e legislative sembrerebbe venuto meno, (senza dimenticare l'intervento incisivo in materia della sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale, che pare aver in parte recuperato il precedente assetto) resta da individuare quale competenza diventi il riferimento per le risorse finanziarie. In questo senso una prima risposta pare essere arrivata dalle sentenze 296 e 297 del 2003, nelle quali la Corte Costituzionale ha ridefinito, alla luce del nuovo art. 119, il concetto di tributo proprio delle regioni, in vista di una effettiva attuazione dell'autonomia regionale a tuttotondo: se prima, infatti, ogni tributo percepito a livello regionale doveva previamente essere istituito con legge statale, lasciando alla determinazione delle fonti regionali principalmente le modalità di attuazione e riscossione, oggi si devono considerare tributi proprio solo ed esclusivamente quelli stabiliti con legge regionale⁶³⁸. Ora questo delicato piano si intreccia inevitabilmente con l'art. 117, comma 3, Cost., secondo il quale, pur nella legittimazione di istituire propri tributi ai sensi dell'art. 119, comma 2, Cost. tale operazione deve essere incanalata dai principi di coordinamento da darsi con legge statale, come affermato anche dalla sentenza n. 296/2003 e ribadito nella sentenza n. 16/2004: *“per quanto riguarda l'assetto dei tributi locali, l'attuazione dell'art. 119 richiede il preventivo intervento del legislatore statale , che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l'emanazione di discipline autonome delle singole Regioni o dei singoli Enti locali.”*.

Tali principi di coordinamento, ovviamente, si stanno facendo attendere a lungo e nella stessa legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, l. n. 42/2009, si fa riferimento ad una incapacità di inquadrare i principi di riferimento forniti come esaustivi o meramente indicativi.

D'altro canto, la stessa Corte sta cominciando a manifestare una certa insofferenza per i ritardi del legislatore statale nel procedere all'individuazione di questi principi di coordinamento della finanza pubblica. Ne è certamente un esempio la sentenza n. 2 del 2006, che ha riconosciuto alle Regioni la possibilità di improntare il proprio prelievo ai criteri di progressività ex art. 53, comma 2, Cost. in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse

⁶³⁸ Questo comporta necessariamente che , nonostante la definizione sino a qui utilizzata per Irap, accise e addizionale Irpef questi, ai sensi del nuovo testo dell'art. 119 Cost. non si possono definire come tributi propri, in quanto istituiti con legge statale. Pertanto, per assurdo, pur essendo l'Irap calcolata su base regionale e riscossa dalle regioni, non costituisce un tributo regionale a tutti gli effetti, il che sembra allineato col complesso sistema di finanziamento che viene delineato per il SSN, in quanto le entrate regionali vengono girate allo Stato, che ne determina la redistribuzione in sede di Conferenza Stato-Regioni, come vedremo meglio oltre.

perseguite; in ogni caso in altra giurisprudenza la Corte ha già individuato un limite naturale alla definizione dei tributi con legge regionale, ossia il collegamento diretto con il territorio, in termini di interessi locali della collettività regionale.

Il sistema di base del finanziamento pertanto resta inalterato, nel senso che, sino alla determinazione di un sistema fiscale regionale autonomo, nel senso di definito con leggi regionali, la gestione della spesa sanitaria rimane invariata, salvo per l'introduzione a livello teorico⁶³⁹ di un fondo perequativo (ex art. 119 novellato, comma 3, finanziato con parte del gettito della compartecipazione all'Iva) senza vincolo di destinazione, che finanzierebbe le Regioni che, sulla base della propria capacità fiscale, non siano in grado di acquisire risorse proprie sufficienti a garantire il rispetto dei LEA. Tale strumento pare simile all'utilizzo residuale che del FSN si fa a partire dal 2001, secondo la logica di gestione a base regionale del SSN. L'idea che resta sottesa a tutta la riforma, e che in materia sanitaria acquisisce un valore aggiunto, è quella di migliorare il sistema allocativo delle risorse garantendo una corrispondenza tendenziale degli interventi ai fabbisogni delle realtà locali⁶⁴⁰.

Parte importante in relazione all'idea della realizzazione di principi di garanzia e perequazione delle risorse ha giocato la perdita del vincolo di destinazione degli importi del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale, avvenuta nel 2000 ed attuata progressivamente, che si è trasmessa come principio cardine del sistema federalista.

In realtà, già a partire dal 2001 tale fondo avrebbe dovuto esistere, e non pareva molto diverso dal meccanismo che operava in corso di vigenza del FSN, che a partire dal 1992 forniva finanziamenti statali concorrenti; tuttavia la sua istituzione è rimasta sulla carta, mentre col Patto per la Salute definito nel 2005 ed entrato in vigore nel 2006, con la legge finanziaria n. 296, in materia di deficit sanitario, si è dato vita ad un fondo transitorio da ripartire tra le regioni che avessero sottoscritto appositi piani di rientro, in una logica di stabilizzazione e recupero finanziario più che di perequazione.

L'idea del nuovo art. 119 Cost., in particolare, portando un elemento di competitività interno secondo la progressiva responsabilizzazione delle istituzioni territoriali a fianco dell'autonomia fiscale, creerebbe la necessità di istituire un fondo perequativo, in armonia con la convinzione che ciò sia necessario a garantire l'effettività dello stesso sistema di federalismo

⁶³⁹ A livello pratico, in materia di federalismo fiscale in genere, la legge 448/2001 ha istituito fondi perequativi in numerosi campi di applicazione, p.e. il fondo per la riqualificazione urbana dei comuni, il fondo per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli Enti locali, il fondo per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale, ed il fondo per gli asili nido, tutte disposizioni censurate dalla Corte Costituzionale rispettivamente con le sent. 16/04, 49/04 e 370/03, sulla base dell'osservazione secondo cui nel nuovo sistema di finanza regionale lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli di destinazione specifici.

⁶⁴⁰ Come emerge anche dai resoconti del convegno AIES, *Le frontiere della sanità tra decentramento istituzionale e sperimentazioni gestionali*, tenutosi all'Università di Bologna, Facoltà di Economia – 25/27 Settembre 2002.

fiscale⁶⁴¹, ovviamente, come sopra ricordato, privo dei vincoli di destinazione. Ciò è tanto più significativo se si pensa come la determinazione concreta della spesa sanitaria stimata a carico di ciascuna regione deve necessariamente restare collegata a valori quali densità ed anzianità della popolazione, nonché della capacità contributiva della stessa, il che in un sistema compiuto di federalismo fiscale non potrà che accentuare il divario già esistente tra le singole Regioni: per questo, in costanza di necessità del fondo perequativo, questo verrà alimentato con le risorse in eccesso delle regioni che saranno in grado di finanziare i LEA con le proprie entrate.

3.2 Il ruolo centrale della Conferenza Stato-Regioni nella determinazione del Patto per la Salute: il sistema di distribuzione delle risorse sino al Patto per il 2010-2012.

Una volta individuato il funzionamento del sistema sanitario e le fonti contributive cui esso può attingere, resta da definire attraverso quale strumento avviene la distribuzione delle risorse. A livello di fonte normativa dovremmo chiamare in causa la legge perché, come è logico, la distribuzione delle risorse deve avvenire compatibilmente con la gestione delle entrate e delle spese dello Stato, dato che, come abbiamo visto, non esiste ancora un sistema autonomo di tributi regionali, e quindi avviene attraverso le disposizioni della legge finanziaria, che stanziava il *quantum* di spesa da investire nel campo del servizio sanitario, per l'attuazione dei LEA.

In realtà, però, all'interno della legge finanziaria non si fa che recepire l'accordo preso in merito alla redistribuzione del finanziamento sanitario in seno alla Conferenza Stato Regioni. Una volta che a livello tecnico, ma ancora informale, si è definita la previsione della spesa stimata sulla base dei LEA da produrre equitativamente su tutto il territorio, tale cifra (parametrata al gettito fiscale delle entrate adibite al finanziamento della spesa sanitaria, ovvero Irap, Irpaf, accise etc.) deve essere gestita a livello di contrattazione politico-economica, al fine di precisare l'esatto ammontare di finanziamento che sarà fornito a ciascuna regione per la spesa sanitaria.

Il centro di questa contrattazione è in via esclusiva la Conferenza Stato-Regioni.

Come si ricordava nel precedente paragrafo, il primo Patto per la salute risale all'8 agosto 2001 ed esso ha introdotto la compartecipazione delle Regioni alla spesa sanitaria, con possibilità di effettuare variazioni dell'aliquota e dell'addizionale Irpaf.

⁶⁴¹ Così Corte cost., sentenza n. 314/2003.

Tuttavia, con questo primo accordo, ci troviamo ancora su di un piano di prevalente competenza centrale, nonostante le disposizioni del d.lgs. 56/2000, mentre per individuare un peso economico forte e quindi una capacità contrattuale determinante delle Regioni, in progressiva crescita, si dovrà aspettare il successivo Patto per la Salute, del 23 marzo 2005, mirato principalmente a garantire l'equilibrio economico finanziario, ottica prevalente di lavoro del Patto per la salute.

Questo ovviamente, si percepisce in relazione alla necessità, data dal Patto di Stabilità europeo, di redigere un bilancio consolidato in cui si possa dare conto della situazione debitoria dell'amministrazione in generale e dei provvedimenti mirati al rientro dei casi emergenziali.

La sanità si pone, ormai da troppo tempo, come un campo in permanente emergenza e, di conseguenza, si è optato per l'inserimento di tutte le misure finanziarie necessarie all'interno del Patto per la Salute, che è così chiamato a garantire il rispetto dei parametri di equilibrio tra attuazione necessaria dei livelli essenziali e le risorse finanziarie a disposizione, con relativa predisposizione dei piani di rientro.

Si nota, infatti, nel Patto del 2005 come i provvedimenti esplicitino tale necessità: si va dalla predisposizione del Piano nazionale dell'aggiornamento del personale sanitario, al miglioramento del monitoraggio della spesa mediante la presenza del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) fino a prevedere l'obbligatorietà per le Regioni di presentare la certificazione di accompagnamento relativa al Conto Economico trimestrale attestante la coerenza con gli obiettivi predefiniti e assegnati, in una ottica complessiva di programmazione pluriennale della spesa sanitaria⁶⁴².

Nelle more dell'adozione del Patto del 2005, che ha dato l'avvio alla maggiore responsabilizzazione delle Regioni in merito ai deficit sanitari, si sono fissati, nell'accordo siglato a Fiuggi il 6 febbraio 2003, i nuovi criteri di riparto del FSN, che tecnicamente avrebbe dovuto essere sostituito dal 2001 con il rinomato fondo perequativo, a conferma della difficoltà del procedimento di regionalizzazione, non tanto della gestione del sistema in sé quanto della sua patologia, soprattutto per quelle Regioni dotate di minore capacità contributiva. Se si pensa, infatti, alle difficoltà di abbandono del rifinanziamento a fondo perduto dei deficit sanitari delle singole Regioni, si comprende immediatamente quale importanza per queste abbia la possibilità di disporre di un luogo di contrattazione privilegiata,

⁶⁴² I provvedimenti dei Patti per la salute dal 2001 ad oggi, comprese le disposizioni legislative correlate, da cui si è attinto per questa ricostruzione, si trovano in F. COBELLO, "Il finanziamento della sanità in Italia", reperibile sul sito www.federalismi.it.

quale è la Conferenza Stato-Regioni in cui sostenere e motivare le proprie richieste di finanziamento⁶⁴³.

In questo senso, a monte, un ruolo altrettanto importante è svolto dalla Commissione salute, interna alla Conferenza, che attraverso il lavoro di assessori e tecnici si occupa della stima del fabbisogno finanziario della sanità in relazione ai dati reperiti sul territorio ed alla inderogabile produzione degli standard dei LEA. In seguito al recepimento di questi dati, si perviene poi ad una ulteriore fase di contrattazione ed accordo, di matrice squisitamente politica, nella conferenza delle Regioni (nelle persone dei Presidenti e degli assessori), che verrà portata in seno alla Conferenza Stato-Regioni per la determinazione di un testo coordinato, che sia il più possibile rispettoso delle singole esigenze regionali.

A monte, quindi, la conferenza delle Regioni, redige il documento di “Linee guida delle Regioni per la definizione del nuovo Patto per la Salute”, il quale troverà poi la sua definizione attraverso il recepimento all’interno delle disposizioni delle leggi finanziarie del triennio coperto dall’accordo.

Nel documento di linee guida per il Patto 2010-2012 si trovano sia osservazioni di carattere generale e valutativo, quale l’incidenza della spesa sanitaria sul PIL o la qualità dei servizi sanitari forniti sul territorio italiano, sia una definizione in punto di obiettivi da perseguire attraverso il Patto, tra i quali, significativamente si annovera il rafforzamento *“a livello di Conferenza Stato-Regioni del sistema di monitoraggio interistituzionale sulla erogazione effettiva dei LEA, con l’impegno che a fianco dei compiti di valutazione sul versante economico finanziario saranno sviluppati in maniera adeguata anche quelli sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie, nonché la politica dei controlli”*. Tale previsione dimostra ancora una volta il sempre maggior rilievo assunto dalla Conferenza e dal Patto per la Salute, che sono gli unici strumenti di contrattazione attualmente a disposizione delle Regioni in materia di politica finanziaria della sanità.

In teoria, l’assetto di contrattazione attraverso la Conferenza dovrebbe afferire ad una fase transitoria, nelle more dell’attuazione delle nuove disposizioni costituzionali - *in primis* l’art. 119 Cost. - e di un sistema di federalismo fiscale che resta ancora a livello embrionale, ma, in realtà, da un lato, la stessa Corte Costituzionale evidenzia come essa rivesta, in quanto fonte patrizia, un ruolo importante nell’attuazione del sistema⁶⁴⁴, dall’altro, anche larga parte della

⁶⁴³ Per la ricostruzione che segue del sistema di contrattazione nella Conferenza Stato-Regioni si ringrazia la collaborazione della dott.ssa CARLA DONATI, responsabile del finanziamento del sistema sanitario presso la Regione Toscana, che ha coadiuvato il nostro lavoro con elementi di esperienza concreta.

⁶⁴⁴ Cfr. Corte cost., sentenza n. 381/2004.

dottrina parla, in merito, di governo condiviso della salute, di stampo prettamente politico, facendo così diventare la Conferenza un vero e proprio strumento di governance⁶⁴⁵.

La situazione che si delinea per il periodo attuale invece, in vigenza del Patto per la Salute per il 2010-2012, è stata fortemente influenzata dal dibattito sull'attuazione del federalismo fiscale, che ha inficiato il clima collaborativo necessario all'approvazione del Patto, definito come lo strumento fondamentale per la gestione della sanità nei prossimi tre anni⁶⁴⁶.

Le maggiori perplessità sarebbero date da previsioni della legge n. 191/2009 in evidente contrasto con i principi pensati per il sistema di federalismo fiscale, in particolare rispetto alle disposizioni inerenti il commissariamento, di cui tratteremo nel capitolo successivo.

Si sottolineano, tra l'altro, l'incremento del finanziamento ordinario per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, la proroga del termine per l'accreditamento delle strutture private operanti per conto del SSN, nonché l'inaugurazione di una nuova modalità di concorso dello Stato, con risorse proprie e ulteriori rispetto a quelle concordate per l'erogazione dei livelli delle prestazioni, strumento questo che ha consentito alla maggior parte delle Regioni di assicurare profili erogativi dei LEA coerenti con gli standard di qualità ed accessibilità fissati dalla normativa e dai vincoli del Patto di stabilità interno.

Se volessimo concludere con un quesito circa le prospettive del settore alla luce della legge n. 42/2009, pare allora anche legittimo chiedersi, in una prassi di centralità della Conferenza, secondo quali priorità si dovrà modificare il sistema di contrattazione quando verranno alla luce i decreti attuativi, o se piuttosto non si tenderà ad inglobare questa prassi decisionale, tutta di stampo governativo-regionale, nel sistema federalista, finendo per rendere definitivamente notarile il ruolo del Parlamento.

Tuttavia, per quanto riguarda la situazione effettiva del sistema di finanziamento della sanità, in relazione all'ipotetica attuazione del federalismo fiscale, il sistema si concreterebbe attraverso una gestione assolutamente autonoma della spesa sanitaria attraverso le entrate (im)proprie, costituite sia dalle attuali Irap, Irpef e accise sia da eventuali ulteriori tributi da istituirsi con legge regionale, sino alla concorrenza della produzione dei LEA, stimando il costo massimo attraverso uno standard legato inescindibilmente ad un fabbisogno standard, ancora da individuare, sul modello delle c.d. Regioni virtuose⁶⁴⁷.

⁶⁴⁵ In questo senso si esprime V. CARPANI, *Il patto per la Salute 2010-2012, questioni vecchie e modalità nuove di governo condiviso e responsabile del servizio sanitario*, in *Amministrazione in Cammino*.

⁶⁴⁶ Così E. IORIO, *Un patto per la salute (e la finanziaria 2010) non propriamente compatibile con l'esordio del federalismo fiscale*, in *Leadership Medica*, 2010.

⁶⁴⁷ Inutile dire che obiettivamente tale determinazione diventa complicata se non utopica, in ragione del fatto che data la differenziazione dei sistemi sanitari regionali sarebbe difficile effettuare delle previsioni di spesa eque

In altri termini, tutto ciò che le Regioni fiscalmente più avvantaggiate dovessero produrre in surplus andrebbe direttamente a finanziare il fondo perequativo senza il vincolo di destinazione di cui all'art. 119, comma 4, Cost. al fine di garantire l'omogeneità e l'equilibrio dell'offerta delle prestazioni. Inoltre, in concorrenza con la rinnovata responsabilità di gestione fiscale, si dovrebbe poi introdurre a livello normativo la responsabilità dei direttori generali delle Asl in relazione all'impiego delle risorse fornite al servizio sanitario⁶⁴⁸.

Tale genere di sistema, ovviamente, incidendo pochissimo sull'assetto di regioni che tendono ad avere un bilancio sanitario in pareggio, come la Toscana, l'Emilia, il Veneto ovvero la Lombardia, finirà per aumentare inesorabilmente il divario con le Regioni con minore capacità fiscale, che hanno beneficiato fino ad oggi di piani di rientro agevolati, il cui unico ulteriore strumento rispetto all'aumento della pressione fiscale sarà solamente tale fondo perequativo⁶⁴⁹.

4. L'intervento statale nel deficit sanitario delle Regioni

4.1 Accordi, Piani di rientro e commissariamento: evoluzioni e prospettive

Il tema dell'intervento statale nel sistema sanitario, in particolare nella gestione del deficit regionale, rappresenta una delle maggiori sfide che la tendenza in senso federalista del nostro ordinamento si trova a dover affrontare.

Ciò si comprende facilmente laddove si tenga presente che i bilanci regionali risultano costituiti in gran parte dalla spesa sanitaria e che gli ampi poteri statali nella gestione dei deficit costituiscono una rilevante compressione dell'autonomia regionale.

L'esperienza maturata nel settore della sanità, dunque, non potrà non condizionare anche l'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, in particolare nella disciplina delle procedure sostitutive nei confronti degli enti "inadempienti", che presentino scostamenti permanenti e sistematici dagli obiettivi di convergenza.

Per lungo tempo, il ripiano "a piè di lista" dei disavanzi sanitari regionali da parte dello Stato, ripartito fra le Regioni sostanzialmente secondo i criteri del riparto ordinario, ha

qualora si scegliesse, ad esempio, come indice il sistema lombardo, nel quale si acquistano pacchetti di prestazioni e servizi da istituti privati.

⁶⁴⁸ In questo senso un implicito profilo di responsabilità nei confronti dei direttori generali esiste nella misura in cui le Asl devono comunque rendere conto, in sede di redazione del bilancio, dell'utilizzo delle risorse che provengono dagli stanziamenti regionali.

⁶⁴⁹ Si fanno salvi, ovviamente, i finanziamenti esclusivamente statali che vanno a coprire interamente i costi delle forniture ritenute necessarie a fronte di situazioni emergenziali, quali il vaccino per l'influenza A-H1N1, che lo Stato ha ritenuto opportuno garantire come servizio di base.

rappresentato un fattore di espansione della spesa pubblica che, da un lato, non ha risolto il problema della formazione di disavanzi, dall'altro, ha portato ad un'eccessiva penalizzazione delle cosiddette Regioni "virtuose".

Di fronte all'aggravarsi di tale situazione, ed in considerazione della necessità di rispettare il Patto di Stabilità e Crescita a livello europeo, lo Stato è intervenuto con una radicale riforma del sistema.

In sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, l'8 agosto 2001 è stato sottoscritto il primo "Patto per la salute" per il periodo 2002-2004, attraverso il quale è stata imposta la nuova procedura di determinazione delle risorse da destinare al Sistema Sanitario Nazionale: le Regioni *concordano* con il Governo l'ammontare delle risorse da questo stanziato per il SSN (e la sua redistribuzione) *assumendosi conseguentemente la responsabilità* della copertura degli eventuali disavanzi di gestione accertati o stimati.

A seguito dell'adozione del d.l. n. 347 del 18 settembre 2001, convertito nella legge n. 405/2001, sono stati, quindi, individuati i tetti di spesa relativi agli anni 2002/2004, oltre i quali ogni *deficit* era ed è da considerarsi posto a carico delle Regioni inadempienti, da doversi coprire mediante *"misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa l'introduzione di forme di corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione delle spese"*.

Per evitare il formarsi di ingenti disavanzi sanitari regionali, è stato introdotto il meccanismo sanzionatorio, adottato annualmente, a partire dalla finanziaria 2002, in sede di approvazione della legge finanziaria, secondo il quale alle Regioni che non provvedono alla tempestiva copertura dei disavanzi sanitari cumulati non è concessa l'erogazione dei finanziamenti aggiuntivi statali stanziati per rispondere alle esigenze assistenziali emerse in sede di erogazione dei livelli essenziali di assistenza, con conseguente immediato recupero delle somme eventualmente erogate.

Con la legge 29 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria per 2005), sono stati fissati nuovi *plafond* di spesa sanitaria per il triennio 2005-2007 ed è stato previsto lo stanziamento di un ulteriore fondo per ripianare i disavanzi pregressi riferiti al triennio 2003-2005, il tutto subordinato alla conclusione di una apposita intesa Stato-Regioni, da stipularsi ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge cd. La Loggia, intesa che è stata poi effettivamente raggiunta con la stipula del Patto per la Salute del 23 marzo 2005.

Con la finanziaria 2005 ed il Patto per la salute siglato il 23 marzo 2005, è stato, così, ridefinito *in toto* il sistema di intervento straordinario nella gestione dei debiti sanitari più rilevanti: alle Regioni con un disavanzo pari o superiore al 7%, e che non provvedano, previa diffida governativa, ad adottare in tempi certi i provvedimenti necessari per correggere il

disavanzo, l'attribuzione del maggior finanziamento è vincolato alla sottoscrizione di un Accordo *ad hoc* stipulato tra il Ministero della Salute, il Ministero dell'Economia e delle Finanze-MEF e la singola Regione, mediante il quale individuare gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico.

A seguito della medesima intesa del 23 marzo 2005, sono stati istituiti due organismi, il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA presso il Ministero della Salute ed il Tavolo di verifica degli adempimenti presso il MEF, con il compito di verificare il rispetto degli adempimenti dell'Intesa, in vista dell'accesso delle Regioni alla quota premiale.

L'art. 8, comma 1, della legge n. 311/2004 ha, inoltre, introdotto la possibilità del commissariamento *ad acta*, procedura "tutoria", previa diffida, nel caso in cui la Regione si dimostri incapace di adottare le misure previste nell'Accordo e nel Piano di rientro.

L'implementazione delle disposizioni previste nella suddetta legge e nel Patto per la Salute del 23 marzo del 2005, è stata, tuttavia, realizzata solo mediante ulteriori provvedimenti legislativi, attraverso i quali è stato definito in modo più completo il percorso di rientro dai disavanzi: la prima predisposizione degli accordi e dei Piani di rientro, è stata realizzata sulla base del Patto per la Salute del 2006, articolato temporalmente sul triennio 2007-2009.

La legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), che ha dato attuazione al Patto per la Salute 2006⁶⁵⁰, ha istituito un fondo transitorio - di 1.000 milioni per l'anno 2007, 850 milioni per l'anno 2008 e 700 milioni per l'anno 2009 - destinato alle Regioni interessate da elevati disavanzi, la cui erogazione è stata subordinata alla sottoscrizione dell'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, comprensivo di Piano di rientro, in modo tale da raggiungere entro il 2010 l'equilibrio economico-finanziario nelle Regioni interessate.

Con il decreto legge n. 159/2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 222/2007, è stata poi disciplinata la procedura di nomina dei commissari *ad acta* per le Regioni resesi inadempienti a quanto prescritto nei rispettivi Piani di rientro⁶⁵¹.

Essendo emerso che quasi tutte le Regioni interessate dai Piani presentavano consistenti debiti sanitari, gran parte dei quali collocati sui mercati finanziari, con la finanziaria 2008 lo Stato ha disposto a favore delle Regioni sottoposte ai piani un mutuo trentennale per

⁶⁵⁰ A garanzia della realizzazione degli obiettivi previsti dai piani di rientro, l'art. 1, comma 796, lett. b della legge n. 269/2006 ha sancito la vincolatività degli interventi della Regione sottoscrittrice dell'Accordo, ed ha disposto che "le determinazioni in esso previste possono comportare effetti di variazione dei provvedimenti normativi ed amministrativi già adottati dalla medesima regione in materia di programmazione sanitaria".

⁶⁵¹ I piani di rientro sono stati stipulati per il Lazio il 28 febbraio 2007, per l'Abruzzo e la Liguria il 6 marzo 2007, per la Campania il 13 marzo 2007, per il Molise il 27 marzo 2007, per la Sicilia e la Sardegna il 31 luglio 2007. Nel caso della Calabria, con il d.l. 78/2008 si è provveduto al diretto commissariamento della sanità regionale ed il piano di rientro è stato stipulato il 17 Dicembre 2009.

complessivi 9.100 milioni di euro, per l'estinzione tanto dei debiti contratti sui mercati finanziari quanto di quelli commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005, al netto delle somme già erogate a titolo di ripiano dei disavanzi.

4.2 Il procedimento: dalla fase antecedente all'accordo alla procedura di attuazione del Piano di rientro

In caso di disavanzo di gestione del Servizio sanitario regionale che persista nel quarto trimestre dell'anno, ed a fronte del quale non siano stati adottati i necessari provvedimenti di copertura, ovvero i medesimi non siano risultati sufficienti, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida, ai sensi dell'art. 1, comma 174 della legge n. 311/2004, la Regione ad adottare i provvedimenti necessari entro il 30 aprile dell'anno successivo.

Qualora la Regione persista nella propria inerzia, entro i successivi trenta giorni il Presidente della Giunta regionale, in qualità di commissario *ad acta*, è chiamato ad approvare il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale, ai fini di determinare il disavanzo di gestione ed adottare i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'IRAP e le maggiorazioni dell'aliquota regionale IRPEF entro le misure stabilite dalla normativa vigente.

Nel caso in cui, entro il 31 maggio, i suddetti provvedimenti non vengano adottati dal Presidente della Regione, si innalzano comunque ai livelli massimi l'addizionale IRPEF e le maggiorazioni dell'aliquota IRAP. La Finanziaria 2010 ha aggiunto a tali adempimenti anche *“il blocco automatico del turn over del personale del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in corso, il divieto di effettuare spese non obbligatorie per il medesimo periodo”*.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della citata finanziaria 2005, in caso di perdurante mancata ottemperanza della Regione agli adempimenti relativi al contenimento dei costi e qualora il disavanzo strutturale rispetto al finanziamento ordinario ed alle maggiori entrate proprie sanitarie superi un determinato livello (individuato, fino ad ora, nel 7%, e portato al 5% dalla Finanziaria 2010) la Regione è obbligata a stipulare entro il successivo 10 giugno un accordo con il Ministero della Salute e con il MEF, che individui gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei LEA e degli adempimenti previsti con apposita Intesa Stato-Regioni.

L'Accordo è inclusivo del correlato piano triennale di rientro dal *deficit* sanitario.

Come visto, la sottoscrizione dell'Accordo e la sua attuazione costituiscono presupposto per l'accesso al maggior finanziamento dell'esercizio in cui si è verificata l'inadempienza e degli

esercizi interessati dal Piano stesso, subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma. Si ricordi, infatti, che il maggior finanziamento è dato dalle quote premiali e dalle eventuali ulteriori risorse finanziate non erogate dallo Stato in conseguenza di inadempienze pregresse.

In particolare, una quota pari al 40 per cento è concessa a seguito dell'approvazione del Piano di rientro, mentre il restante 60 per cento è erogato a seguito della verifica positiva dell'attuazione del piano stesso.

Gli accordi ed i Piani di rientro impegnano le Regioni ad individuare ed attuare misure di riequilibrio della gestione sanitaria per azzerare il disavanzo attraverso interventi di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento del Servizio sanitario regionale, fermo restando il rispetto dell'erogazione dei LEA in favore delle rispettive comunità.

Gli accordi contengono inoltre le modalità di monitoraggio e di verifica dell'attuazione del piano di rientro da parte del Ministero della Salute e del MEF, al cui esito è subordinata l'erogazione delle risorse.

I Piani di rientro, in particolare, predispongono un crono-programma al fine di ottenere il rientro dal disavanzo corrente ovvero, alternativamente e/o congiuntamente, dai debiti sanitari pregressi.

Nonostante i Piani di rientro siano stati scritti con linguaggi, metodologie e logiche differenti, gli obiettivi generali sono per lo più comuni, in quanto interessano delle macroaree dove più frequentemente sono state riscontrate problematiche in termini di gestione finanziaria.

Emergono sicuramente degli ambiti prioritari di intervento:

- riduzione dell'ospedalizzazione: rientrare nello standard di 4,5 posti letto per mille abitanti (abbassato a 4 con la Finanziaria 2010), incentivando i processi di deospedalizzazione e prevenzione;
- programmazione della spesa, in base alle nuove regole dei costi standard del federalismo fiscale;
- limiti alle convenzioni con i privati, in particolare nel settore della diagnostica, tramite determinazione dei tetti di budget per gli erogatori privati ed adeguamento delle tariffe a quelle stabilite a livello nazionale;
- riduzione della spesa per l'assistenza farmaceutica attraverso il potenziamento della distribuzione diretta, la razionalizzazione della logistica e l'introduzione di forme

di compartecipazione alla spesa nel caso di superamento dei tetti programmati;

- blocco delle assunzioni e del *turnover*;
- acquisti centralizzati di beni e servizi nell'ottica del raggiungimento di risparmi derivanti dalle economie di scala;
- verifica e ristrutturazione dei debiti pregressi con il supporto di *advisors* contabili e finanziari del MEF.

Gli obiettivi *generali e specifici* per il raggiungimento del risparmio atteso e per la riorganizzazione del sistema sanitario regionale sono attuati attraverso l'adozione di specifiche delibere regionali, le quali definiscono le azioni ed i provvedimenti necessari, i cd. “interventi”, indirizzati agli attori coinvolti nel raggiungimento degli obiettivi, quali ASL, Aziende Ospedaliere, Università, soggetti privati.

Gli Accordi stipulati tra lo Stato e la Regione in disavanzo prevedono poi un'attività di controllo congiunto da parte dei Ministeri della Salute e del MEF, disciplinata dalla Finanziaria 2007, che viene realizzata attraverso:

- preventiva approvazione, anche tramite esperti facenti capo al SiVeAS-Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria, di tutti i provvedimenti regionali di attuazione degli obiettivi specifici del piano, in base alle scadenze previste;
- monitoraggio in merito all'attuazione del Piano nelle modalità e nei tempi pianificati, e parallela verifica dell'andamento complessivo del Servizio sanitario regionale in termini di garanzia dei LEA e di equilibrio economico-finanziario.

A tal fine, i ministeri procedono ad una verifica trimestrale, salvo necessità di aggiungere verifiche ulteriori in via straordinaria, realizzata in particolare dal Tavolo di verifica degli adempimenti del MEF e dal Comitato per la verifica dei LEA del Ministero della Salute. Tale valutazione è svolta sulla base della documentazione fornita dalla Regione ai ministeri in relazione agli obiettivi intermedi previsti per ogni stato di avanzamento.

Gli Accordi prevedono anche che i Ministeri coinvolti svolgano parallelamente la funzione di “affiancamento” delle Regioni nella valutazione delle criticità rilevate nell'attuazione del Piano e nell'individuazione degli ambiti di intervento prioritari.⁶⁵²

⁶⁵² L'affiancamento è previsto come la possibilità di rivolgersi ad un gruppo di lavoro formato da rappresentanti dei due Ministeri coinvolti più un rappresentante del coordinamento delle Regioni. Nell'attività di monitoraggio e di accompagnamento i Ministeri sono affiancati dall'Agenas, l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, che svolge un ruolo di coordinamento tra i diversi livelli di Governo coinvolti.

Gli accordi, inizialmente, prevedevano anche una forma di *tutoraggio* da parte di Regioni “virtuose” nei confronti delle Regioni in deficit: ogni Regione sottoposta a Piano di rientro aveva scelto una Regione come partner per collaborare, con i propri suggerimenti, all’obiettivo di ripianare il deficit, ma tale forma di collaborazione è stata realizzata solo sporadicamente.⁶⁵³

Alla luce della normativa suddetta, l'articolazione delle fasi di sviluppo del piano di rientro può essere così delineata: la Regione soggetta al Piano di rientro è, come si è visto, tenuta ad innalzare ai livelli massimi l'addizionale regionale IRPEF e dell'aliquota IRAP; nel caso in cui la Regione abbia raggiunto gli obiettivi intermedi di riduzione del disavanzo è erogata in suo favore una quota del maggior finanziamento e la Regione interessata può ridurre, con riferimento all'anno d'imposta dell'esercizio successivo, l'addizionale IRPEF e l'aliquota IRAP per la quota corrispondente al miglior risultato ottenuto.

In caso di mancato rispetto degli adempimenti previsti dal piano di rientro, invece, si applica la procedura prevista dal combinato disposto dell'art 1, comma 174 della legge n. 311/2004, e dell'art 4, commi 1 e 2, del decreto legge n. 159/2007, convertito con modificazioni nella legge 222/2007⁶⁵⁴, in base al quale il Presidente del Consiglio dei Ministri, con la procedura di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131⁶⁵⁵, su proposta del MEF, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, diffida la Regione ad adottare gli atti necessari a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti nel Piano entro 15 giorni.⁶⁵⁶

Qualora la Regione non metta in atto gli opportuni provvedimenti, ovvero gli atti posti in essere risultino inadeguati o insufficienti al raggiungimento degli obiettivi programmati, il Consiglio dei Ministri, su proposta del MEF, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, nomina un commissario *ad acta* per

⁶⁵³ Le difficoltà incontrate nel mettere in campo una reale collaborazione interregionale, vista più come un'intrusione da parte delle Regioni “virtuose”, ha determinato una crescita della struttura di controllo ministeriale. La Regione Sicilia, per prima tra tutte le Regioni, ha chiesto il supporto dell'Agenas nello sviluppo della partnership con la Regione Lombardia.

⁶⁵⁴ Modifiche sensibili sono state apportate dal comma 3 dell'art. 79 della legge n. 133/2008, che ha convertito con sensibili integrazioni il decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, abrogando la disposizione del decreto legge n. 159/2007 attraverso cui era stata dichiarata impossibilità per il Presidente della Regione indebitata di esercitare il ruolo di commissario *ad acta* in quanto la sua nomina era da ritenersi “*incompatibile con l'affidamento di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta al commissariamento*”. L'iter ha subito, poi, modifiche ed integrazioni attraverso il d.l. n. 154 del 7 ottobre 2008.

⁶⁵⁵ La procedura di cui all'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003 si riferisce all'esercizio del potere statale sostitutivo del Governo, ex art. 120, comma 2, Cost. ed all'eventuale commissariamento della Regione resasi inadempiente nell'adottare i dovuti provvedimenti.

⁶⁵⁶ Nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi era previsto anche l'automatismo dell'applicazione oltre i livelli massimi previsti dell'addizionale IRPEF e della maggiorazione IRAP con riferimento all'anno d'imposta dell'esercizio successivo, fino alla completa copertura dei mancati obiettivi intermedi di riduzione del disavanzo. Tale disposizione è venuta meno con il dl 248/2007, convertito con la legge n. 31/2008.

l'intero periodo di vigenza del singolo Piano di rientro, sempre che questi non sia già stato nominato ex articolo 1, comma 174, della legge n. 311/2004.

Infine, il d.l. 7 ottobre 2008, n. 154, convertito nella legge n. 189/2008, da un lato ha sancito la possibilità di nominare uno o più sub-commissari coadiuvanti, al fine di assicurare la puntuale attuazione del piano di rientro, dall'altro, ha consentito, attraverso apposita deliberazione del Consiglio dei Ministri, l'erogazione alle Regioni commissariate del maggior finanziamento preventivamente trattenuto perché condizionato alla verifica positiva degli adempimenti, in deroga a quanto stabilito dall'intesa del 23 marzo 2005.⁶⁵⁷

4.3 I presupposti per la nomina del commissario *ad acta* ed i suoi poteri legislativi

La previsione della nomina del commissario rientra nei casi di esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle Regioni ex art. 120, comma 2, Cost. e deve ricollegarsi, dunque, ad una situazione di fatto eccezionale e straordinaria per far fronte ad emergenze istituzionali di particolare gravità.

A tale riguardo, risulta chiaramente dall'art. 4 d.l. n. 159/2007 che il presupposto del commissariamento non dovrebbe essere solo il disavanzo, ma un disavanzo tale “*da mettere in pericolo la tutela dell'unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni?*”.

Ad oggi, il MEF ed il Ministero della Salute hanno verificato la presenza delle condizioni per l'attivazione della gestione commissariale in quattro Regioni: per il Lazio e per l'Abruzzo i commissari per l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi nel settore sanitario sono stati nominati con delibera del Consiglio dei Ministri, rispettivamente dell'11 luglio e dell'11 settembre 2008, con delibera del 24 luglio 2009 si è provveduto alla nomina dei commissari per la Campania ed il Molise, mentre il Governatore della Calabria è stato nominato dall'Esecutivo commissario *ad acta* nel maggio del 2008 per ripianare il disavanzo sanitario 2007.

Per quanto riguarda la legittimità della competenza “delegata” ai commissari di approvare provvedimenti di carattere legislativo, oltre a quelli a contenuto amministrativo-regolamentare, tale questione è stata oggetto di un'ampia disputa dottrinale, in merito all'opportunità di

⁶⁵⁷ L'autorizzazione può essere deliberata qualora si sia manifestata, in conseguenza della mancata erogazione del maggior finanziamento una situazione di emergenza finanziaria regionale e, comunque, siano stati adottati, da parte del commissario *ad acta*, entro il termine indicato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, provvedimenti significativi in termini di effettiva e strutturale correzione degli andamenti della spesa. Le somme si intendono erogate a titolo di anticipazione e sono oggetto di recupero qualora la regione non attui il piano di rientro nella dimensione finanziaria stabilita nello stesso. Tale previsione è stata estesa - dalla legge n. 2 del 2009, di conversione del d.l. n. 185/2008 - anche a quelle Regioni sottoposte a Piano di rientro, ma nelle quali non sia intervenuta la nomina del suddetto commissario *ad acta*. Un riconoscimento, tuttavia, condizionato alla copertura, entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento, del proprio disavanzo sanitario residuo.

riconoscere tale facoltà in capo ad organi diversi da quelli in favore dei quali è riconosciuto l'esercizio dei poteri primari di normazione⁶⁵⁸.

Parte della dottrina, desumendo l'illegittimità della disciplina statale nella parte in cui contempla competenze commissariali anche normative, ritiene che l'azione dei commissari debba snodarsi solo sul piano amministrativo, mentre sul piano "normativo" dovrebbe restare salva la competenza degli organi regionali, rispetto ai quali si giustifica solo un potere di impulso del commissario.

Con la legge n. 191/2009, legge finanziaria per il 2010, in linea con le finanziarie precedenti, è stato, invece, confermato il modello "permissivo". Si dispone che il commissario *ad acta* "adotta tutte le misure indicate nel piano, nonché gli ulteriori atti e provvedimenti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali da esso implicati in quanto presupposti o comunque correlati e necessari alla completa attuazione del piano" e "verifica la piena ed esatta attuazione del piano a tutti i livelli di governo del sistema sanitario regionale" (art. 2, comma 83).

L'orientamento in senso permissivo sembra essere stato avallato anche dalla Corte Costituzionale, che, con la sentenza n. 2 del 14 gennaio 2010, ha dimostrato un certo *favor* per un potere sostitutivo "*per functionem*" del Governo nei confronti delle Regioni interessate da disavanzi sanitari, la cui portata deve essere individuata in funzione dell'obiettivo generale di sanare il disavanzo sanitario della Regione e di garantire i livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria.⁶⁵⁹

4.4 La legge n. 42/2009 e la Finanziaria 2010

Nonostante la predisposizione e lo sviluppo degli Accordi e dei Piani suddetti, i bilanci sanitari regionali nel periodo 2007-2009 hanno registrato il mantenimento del deficit delle Regioni sottoposte a Piano di rientro - con la sola eccezione della Sardegna, che provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del SSN senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato - nonché il diffondersi di situazioni di disavanzo in altre Regioni.⁶⁶⁰

⁶⁵⁸ Oggetto di discussione è stato, ad esempio il potere legislativo esercitato dal Governatore della Calabria, nominato dall'Esecutivo commissario *ad acta* nel maggio 2008, per ripianare il disavanzo sanitario 2007, allorquando ha avuto modo di sostituirsi alle funzioni riservate al Consiglio in materia di variazione del relativo bilancio regionale di esercizio.

⁶⁵⁹ Nel caso di specie, la Corte costituzionale ha sancito che la scelta legislativa regionale di riservare esclusivamente agli organi ordinari della Regione la modifica delle "*disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili*" anche quando esse presentino profili di interferenza con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, "*si risolve in un obiettivo svuotamento dei poteri commissariali*" e dunque in una violazione dell'art. 120, comma 2, Cost.

⁶⁶⁰ Nel 2009, oltre alle Regioni già sottoposte ai piani, sono risultate in rosso Veneto, Puglia, Basilicata e Valle d'Aosta (oltre alla Provincia Autonoma di Trento), per un totale di 3,4 miliardi di deficit. Inoltre è "*difficile pensare che il percorso di attuazione dei piani [...] possa concludersi con lo scadere del triennio*", così si è espresso Tullio Lazzaro,

In tale contesto, anche se gli Accordi ed i Piani di rientro avrebbero dovuto portare ad una responsabilizzazione delle Regioni, sono state necessarie numerose eccezioni e deroghe nel corso degli anni, coincidenti con l'approvazione di straordinari interventi statali di ripiano dei disavanzi sanitari regionali.

La difficoltà nel determinare preventivamente il fabbisogno sanitario a livello nazionale e regionale e l'esigenza di garantire agli assistiti l'effettiva erogazione dei livelli essenziali di assistenza hanno, dunque, reso necessari interventi statali di integrazione delle risorse originariamente assegnate alle Regioni, ripartiti tra tutte le Regioni sulla base del numero dei residenti o limitati alle Regioni con i più elevati disavanzi, in base all'entità del debito cumulato.

Si possono ricordare i seguenti interventi:

- con il d.l. n. 23/07 convertito nella legge 17 maggio 2007, n. 64, lo Stato ha concesso, in favore delle Regioni all'epoca impegnate nei Piani di rientro la somma di 3.000 milioni di euro, quale concorso al ripiano dei disavanzi per il periodo 2001-2005;
- con la finanziaria 2008 lo Stato ha anticipato a titolo di prestito trentennale 9,1 miliardi di euro a favore delle Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia per consentire l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005.

La Corte Costituzionale, pur avallando tali interventi, ha tuttavia rilevato nella sentenza n. 107/2009 come *“il ripetersi di simili interventi legislativi statali di ripiano dei bilanci regionali in materia mal si concilia con il principio del parallelismo fra responsabilità di disciplina e controllo e responsabilità finanziaria enunciato dalla giurisprudenza costituzionale”*⁶⁶¹.

Tali considerazioni risultano ancor più rilevanti alla luce dell'introduzione nel nostro ordinamento del cosiddetto federalismo fiscale attraverso la legge 5 maggio 2009 n. 42.

Il novellato sistema di finanza pubblica commisurerà, infatti, l'entità degli introiti regionali sanitari ad un valore standard pari alle risorse necessarie a coprire i fabbisogni, anch'essi standard, dei LEA⁶⁶², lasciando alle Regioni medesime l'onere di reperire eventuali risorse aggiuntive, anche attraverso il ricorso all'esercizio della propria facoltà di imposizione fiscale.

Presidente della Corte dei Conti, in occasione dell'audizione davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sugli errori sanitari e sulle cause dei disavanzi regionali, 5 maggio 2010, da *ILSole24OreSanità*).

⁶⁶¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 355 del 1993.

⁶⁶² I costi standard, direttamente rapportati ai fabbisogni standard, saranno disciplinati con apposito decreto delegato in modo tale da garantire su tutti il territorio nazionale, l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Nel caso in cui le Regioni non riescano, invece, a coprire attraverso entrate proprie tali costi standard, è previsto un sistema di perequazione, attraverso il quale garantire a tutti i livelli di governo *sub*-statale l'integrale copertura dei rispettivi fabbisogni *standard*.

Nella legge, a parte le novità in merito al sistema sanzionatorio, non vi sono disposizioni riguardanti interventi finanziari *ad hoc* rispetto alle situazioni di debito consolidato delle Regioni, ma è chiaro che tali situazioni siano destinate ad incidere sul futuro funzionamento del federalismo fiscale, imponendo, di fatto, un intervento statale anche al di là del sistema perequativo delineato dalla legge delega.

A dimostrazione di questo, nonostante il nuovo quadro della legge n. 42/2009, il Patto per la salute 2010-2012 - siglato il 3 dicembre 2009 e riportato nella Finanziaria 2010 - fissa elementi di programmazione finanziaria della sanità e regole di esecuzione dei numerosi piani di rientro, che non si discostano, nella sostanza, dalle discipline adottate nelle finanziarie precedenti.

Tra le innovazioni più rilevanti della Finanziaria 2010, per quanto riguarda gli stanziamenti bisogna ricordare:

- al comma 98 dell'art 2 è stato predisposto un ulteriore mutuo trentennale: *“Lo Stato è autorizzato ad anticipare alle regioni interessate dai piani di rientro dai disavanzi sanitari per lo squilibrio economico, fino a un massimo di 1.000 milioni di euro, la liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti sanitari cumulativamente registrati fino al 31 dicembre 2005”*⁶⁶³;
- è stato disposto l'utilizzo dei Fas regionali, finanziamenti destinati alle aree sottoutilizzate, per ripianare 2 miliardi di euro nella sanità di tre Regioni: un miliardo si riferisce alla Calabria, mezzo miliardo alla Campania e 420 milioni al Lazio.

Per quanto riguarda la gestione dei deficit:

- è stato abbassato da 7% al 5% lo standard dimensionale del disavanzo strutturale, livello di squilibrio economico delle Regioni che funge da presupposto perché le stesse vengano obbligate alla elaborazione e presentazione del previsto piano di rientro⁶⁶⁴;

⁶⁶³ Tale disposizione è stata modificata dal comma 23 *septiesdecies* della legge n. 25/2010 (conversione del d.l. n. 194/2009) nel senso di ampliare il novero dei debiti interessati: *“All'articolo 2, comma 98, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, dopo le parole: «fino al 31 dicembre 2005» sono inserite le seguenti: «anche a seguito di accertamenti in sede contenziosa, con contestuale estinzione entro il 31 maggio 2010 dei relativi procedimenti pendenti».*

⁶⁶⁴ L'automatismo scatta indipendentemente dalla possibile copertura del disavanzo da parte della Regione che lo ha determinato ovvero, anche per valori inferiori al 5%, qualora non ne venga garantita la relativa soddisfazione dalle suddette maggiorazioni fiscali "oltre soglia massima" e/o da altre risorse disponibili nel bilancio regionale.

- il piano di rientro, approvato dalla Regione, è valutato dalla nuova Struttura tecnica di monitoraggio (STEM - nella quale siede un egual numero di componenti dei ministeri competenti e dei governi locali) e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome, nei termini perentori, rispettivamente, di 30 e di 45 giorni dalla data di approvazione da parte della Regione;
- il Consiglio dei ministri, decorsi i termini di cui sopra, accerta l'adeguatezza e, in caso di riscontro positivo, approva il piano, con immediata efficacia ed esecuzione ex art 2, comma 79, mentre in caso di riscontro negativo, ovvero in caso di mancata presentazione del piano, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 Cost., nomina il presidente della regione commissario *ad acta* per la predisposizione, entro i successivi trenta giorni, del Piano di rientro e per la sua attuazione per l'intera durata del piano stesso⁶⁶⁵;
- a seguito della nomina del commissario *ad acta*, la finanziaria 2010 ha introdotto ulteriori sanzioni, quali maggiorazioni erariali fisse (0,30% add. Irpef e 0,15% Irap), oltre i massimi previsti dalla legge dello Stato per l'intera durata triennale dei relativi Piani di rientro ovvero la decadenza dei direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale, nonché dell'assessorato regionale competente⁶⁶⁶;
- ex art 2 comma 83, in caso di perdurante inadempienza del Piano, e previa diffida da parte del Governo, è prevista la nomina del Presidente della Regione a commissario *ad acta*, qualora questi non sia già stato nominato *ab origine* anche per la predisposizione del Piano.⁶⁶⁷

Infine bisogna ricordare che, dal punto di vista delle misure sanzionatorie, la legge delega sul federalismo fiscale ha indicato degli interventi di particolare rigore.

⁶⁶⁵ In merito all'attribuzione *ex lege* esclusiva dell'incarico di commissario in capo ai Presidenti delle Regioni, sono stati sollevati dubbi di opportunità, sia in ordine alla terzietà del soggetto al fine del commissariamento della sanità regionale, sia in considerazione della riduzione dell'effetto deterrente della minaccia del controllo sostitutivo rispetto ai titolari del potere esecutivo. Infine, l'ampliamento dei poteri delegati rischia di superare il principio di separazione dei poteri tra Consiglio Regionale e governatore. E. JORIO, *Un patto per la salute (e la finanziaria 2010) non propriamente compatibile con l'esordio del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it; R. TURNO, *Regioni, sì ai governatori "commissari" di se stessi*, ne *Il Sole24Ore*, 25 giugno 2008.

⁶⁶⁶ Come visto, già con la Finanziaria 2007, comma 796, lett. b) era stato previsto per tali Regioni l'innalzamento dei prelievi fiscali in esubero alle aliquote massime fissate dallo Stato a beneficio delle Regioni. A tale disposizione, tuttavia, non era stata data esecuzione, sino all'abrogazione, intervenuta con il d.l. n. 248/2008, convertito nella legge n. 31/2008. La finanziaria 2010 ha reintrodotta tale disposizione, inserita, come vedremo, anche nella legge delega sul federalismo fiscale.

⁶⁶⁷ In caso di inadempienza del Presidente della Regione nominato commissario *ad acta* (ex art 2 commi 79 o 83) è previsto il potere sostitutivo del Consiglio dei ministri, con la possibilità di nominare nuovi commissari *ad acta*.

In particolare, *“il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all'articolo 18 della presente legge abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie [...] commisurate all'entità di tali scostamenti e possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, e può esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo quanto disposto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria”* (art 2.2 lett.z)

Il sistema sanzionatorio delineato dall'art 17, lett. e), prevede per gli *“enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica”* una serie di sanzioni che si applicano fin tanto che l'ente non metta in atto i provvedimenti necessari in grado di riportare l'ente medesimo in linea con gli obiettivi medesimi.

Più in particolare, tra i provvedimenti che possono essere attivati, l'art 17, comma 1, lett. e), individua precisamente *“l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva”*.

Fino a che l'adozione di tali atti non venga dimostrata, sono individuate sanzioni che vanno ad incidere sull'autonomia di gestione degli enti, essendo ad esempio previsto il *“divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche ed il divieto di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie”*.

Per quanto riguarda le misure sanzionatorie destinate agli organi di governo e amministrativi regionali e locali, responsabili del mancato rispetto degli equilibri di bilancio e degli obiettivi economico-finanziari, sono previsti meccanismi automatici sanzionatori.

Per le Regioni, in particolare, è stabilito che le attività che abbiano portato ad un *“grave dissesto”* nelle finanze regionali debbano essere considerate tra i casi di grave violazione di legge che comportano lo scioglimento del consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta ex art. 126, comma 1, Cost.

Conclusioni: la gestione dei *deficit* sanitari tra garanzia dei LEA e nuovi principi del federalismo fiscale.

L'ambito della tutela della salute rappresenta un settore fortemente complesso, nel quale il principio della garanzia uniforme dei LEA deve essere attuato nel rispetto delle esigenze di equilibrio finanziario, nonché delle novità imposte dal federalismo fiscale.

La salute consiste prima di tutto in uno dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, in nome del quale i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi devono essere erogati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale a prescindere dai costi, rimanendo altrimenti irrimediabilmente vulnerata la sfera giuridica soggettiva che il disposto costituzionale ha voluto tutelare.

I legittimi obiettivi di contenimento della spesa non possono comportare, dunque, un'oggettiva riduzione del Welfare ed è sulla base di tale assunto che si giustificano gli interventi statali di finanziamento e di eventuale commissariamento delle Regioni con forti disavanzi nel settore.

Di fronte alla permanenza di disparità strutturali tra le Regioni, anche la finanziaria 2010, come le precedenti, ha quindi dovuto predisporre consistenti aiuti Statali in nome del carattere nazionale del SSN, ma nella prospettiva di un superamento di una simile logica di interventi *ad hoc*, anche alla luce dei principi del nuovo federalismo fiscale, è necessario compiere una duplice riflessione.

Da un lato, per ovviare a difficoltà future, l'individuazione dei costi *standard* dovrà assicurare il pieno ed adeguato finanziamento dei fabbisogni effettivi collegati ai LEA, indipendentemente dalle differenze esistenti tra le Regioni, dall'altro è necessario un ripensamento sul *tipo* di riforme e di interventi di cui necessitano i servizi sanitari regionali in difficoltà.

I deficit sanitari, soprattutto se di dimensioni consistenti, quasi mai sono causati da fattori congiunturali, e, piuttosto, derivano, oltre che dalle ontologiche differenze tra le Regioni in merito alla capacità fiscale, dall'organizzazione complessiva del sistema sanitario regionale.⁶⁶⁸

⁶⁶⁸ Commissione Carella, *Relazione conclusiva sull'attività della commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale nonché sulle cause dell'incendio sviluppatosi tra il 15 e il 16 dicembre 2001 nel comune di San Gregorio Magno*, Approvata dalla Commissione nella seduta n. 33 del 18 gennaio 2006, Roma, Senato della Repubblica, XIV legislatura.

Tali disparità strutturali, che rappresentano l'origine della sussistenza dei deficit, non possono essere superate mediante una logica di intervento emergenziale⁶⁶⁹ ed i piani di rientro non possono limitarsi all'aspetto della ristrutturazione del debito.

L'obiettivo primario deve essere quello di intervenire sulle origini causative delle singole situazioni regionali di deficit, primariamente sulla ri-organizzazione della tutela della salute e sulla predisposizione di strumenti e metodologie contabili funzionali ed uniformi al fine di ottenere una corretta rendicontazione dei debiti.⁶⁷⁰

Fatte queste premesse, è da sottolineare come siano state poche le leggi⁶⁷¹ approvate in questi anni dai Consigli regionali per riordinare i propri sistemi sanitari. Le Regioni hanno infatti, per lo più, legiferato nell'ottica di intervenire sul breve termine per escludere le sanzioni commissariali, al di fuori di un quadro preciso di completa riorganizzazione del sistema. In particolare, gli interventi tesi a ridurre il numero delle Aziende sanitarie e di quelle ospedaliere non sono stati accompagnati dalla predisposizione di valide alternative strutturali e di servizio, mantenendo l'inefficacia nella prestazione dei LEA.

Una risposta a tale situazione potrebbe essere il potenziamento dell'intervento statale di "accompagnamento" delle Regioni in difficoltà, orientato verso l'acquisizione della capacità politica ed amministrativa di governo dei processi, a livello regionale come a livello locale⁶⁷², nonché l'elaborazione di interventi normativi in stretto coordinamento interregionale, in modo tale da contribuire alla creazione di un *unicum* nazionale garante dei principi costituzionali che pretendono l'esigibilità dei LEA in tutto il Paese.

Ciò è ancora più rilevante in vista dell'applicazione pratica del federalismo fiscale, in quanto i radicali cambiamenti che ci saranno in termini di finanziamento del sistema sanitario, richiedono uno sforzo considerevole al fine di allineare le condizioni economico-patrimoniali di partenza delle Regioni.

⁶⁶⁹ Anche la Corte dei conti ha avuto modo di rilevare "la singolare oscillazione nel breve periodo" della normativa di settore nella Delibera 22/2009/G del 28 dicembre 2009 - Relazione concernente "Gestione delle risorse statali destinate alla riduzione strutturale del disavanzo sanitario nazionale".

⁶⁷⁰ L'assenza di criteri uniformi per stilare e confrontare i bilanci è stata ricordata più volte dalla Corte dei Conti. Si deve, a tal proposito, ricordare che, tra gli obiettivi indicati dalla L. 42/2009, è prevista anche la definizione dei principi fondamentali per armonizzare la contabilità della Repubblica, attraverso l'individuazione di regole uniformi per la redazione e la comunicazione dei bilanci di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni.

⁶⁷¹ Tra gli esempi positivi in tal senso si può annoverare la legge della Regione Sicilia n. 5 del 14 aprile 2009 (G.U. della Regione Siciliana, parte prima, s.o. n. 17 del 17 aprile 2009), con la quale la Regione ha sancito il riordino generale del proprio Servizio sanitario.

⁶⁷² E' stato, invece, portato avanti, secondo la voce delle Regioni, un controllo "prevalentemente amministrativo", basato sulla verifica degli adempimenti entro i termini prefissati, e non quell'attività di "tutoraggio" che avrebbe dovuto accompagnare le Regioni nei settori di intervento sulle variabili strutturali. *Un'occasione per una leale collaborazione - Intervista a Vasco Errani, presidente della Conferenza delle Regioni- Monitor, trimestrale dell'Agenda nazionale per i servizi sanitari regionali - n. 22, 2008.*

Solo a queste condizioni potrà strutturarsi il modello delineato dalla legge n. 42/2009, un modello in cui lo strumento primario per sopperire alle diverse capacità contributive regionali, nonché per intervenire sulle situazioni di indebitamento pregresso, dovrà essere presumibilmente individuato nel fondo perequativo.

Bibliografia

AA. VV., *Evoluzione normativa dei piani di rientro dal deficit sanitario*, in *Organizzazione Sanitaria* n. 2, 2008

AA. VV., *Il diritto alla salute tra istituzioni e società civile*, a cura di G. Corso e P. Magistrelli, Torino, 2009

BALDUZZI R., *Piani di rientro: difficile equilibrio tra autonomia e responsabilità*, Monitor, trimestrale dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, n.22, 2008

BALDUZZI R., *Prime osservazioni sulla legge n. 42/2009 con particolare riguardo alla garanzia dei livelli essenziali e ai cosiddetti costi standard*, in *Quaderni regionali*, 2009

BALDUZZI R., *Trent'anni di servizio sanitario nazionale – Un confronto interdisciplinare*, Bologna, 2009

BALDUZZI R., *I servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenza di sistema*, Libera Università di studi sociali - LUISS “Guido Carli” Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet” - Milano, 2005

BANCHERO A., *I livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito dei servizi alla persona: dalla tutela della salute alla protezione sociale*, in *Quaderni Regionali*, n. 2, 2008

BARBERO M., *Sanità e federalismo (fiscale)*, disponibile sul sito internet www.federalismi.it

BORDIGNON M. – TURATI G., *Sanità, federalismo fiscale e servizi pubblici locali*, in *Politica in Italia - Edizione 2008*, a cura di ONOFRI P. – DONOVAN M., *Politica in Italia - edizione 2008*, Bologna, 2008

CARPANI G., *Indicazioni del giudice delle leggi in materia sanitaria*, in *Quaderni Formez*, n. 41, 2005

CARPANI G., *La cooperazione fra Stato e Regioni nella definizione dei LEA: dall'intesa "condizionata" sancita dal Presidente della conferenza Stato-Regioni al ritiro da parte del Governo, del provvedimento*, in *Sanità pubblica e Privata*, n. 5, 2008

CILIONE G., *Diritto sanitario*, Rimini, 2005

CUOCOLO L., *A rebours, la tutela della salute tra Regioni e Stato*, in *Quaderni Regionali*, n.1, 2005;

DICKMANN R., *Il commissario ad acta può esercitare il potere sostitutivo in via normativa? (nota a corte cost., 14 gennaio 2010, n. 2)*, disponibile sul sito internet www.federalismi.it

Intesa Governo – Regioni – Province autonome di Trento e Bolzano del 3 dicembre 2009 concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012

JORIO E., *Diritto sanitario*, Milano, 2006

JORIO E., *Il finanziamento della salute e il patto di stabilità*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 1, 2005

JORIO E., *I piani di rientro dei debiti sanitari regionali. Le cause, le proposte e le eccezioni*, disponibile sul sito internet www.federalismi.it

JORIO E., *Federalismo fiscale e sanità*, in www.federalismi.it

JORIO E., *Il federalismo fiscale esige solidarietà e un eguale punto di partenza nel debito sanitario*, in *Sanità pubblica e privata*, 2008

JORIO E., *L'articolo 119 della Costituzione e il finanziamento della salute. Contraddizioni e limiti applicativi*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2008

JORIO E., *Il sistema dei controlli nel Servizio Sanitario Nazionale. Sovrapposizioni e incertezze*, in *Sanità pubblica e privata*, 2009

JORIO E., *I piani di rientro del debito sanitario e rischi della legislazione dell'emergenza*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 5, 2009

JORIO E., *Prime osservazioni sull'esercizio del potere legislativo da parte dei commissari ad acta*, disponibile sul sito internet www.federalismi.it

JORIO E., *Un patto per la salute (e la finanziaria 2010) non propriamente compatibile con l'esordio del federalismo fiscale*, disponibile sul sito internet www.federalismi.it

MASSICCI F., *Evoluzione, disciplina e prospettive dei piani di rientro*, in *Monitor*, trimestrale dell'Agencia nazionale per i servizi sanitari regionali, n. 22, 2008

NARDONE A., *La distribuzione dei poteri in sanità*, Jovene, 2009;

NICOLOSO B., *L'avvento delle proiezioni farmaceutiche (e dell'altro) nella legge regionale Toscana n. 36/2007 quale opinabile esempio di federalismo sanitario*, in *Sanità Pubblica e Privata*, n. 5, 2007

PALUMBO F., LA FALCE M.G., *Strumenti e modalità per l'affiancamento alle Regioni in piano di rientro*, in *Monitor*, trimestrale dell'Agencia nazionale per i servizi sanitari regionali, n. 22, 2008

PELLEGRINO P., *La politica sanitaria in Italia: dalla riforma legislativa alla riforma costituzionale*, Working paper n. 62 del 2005, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS, Università del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro” di Alessandria

TONIOLO F., *Il riparto del fondo sanitario nazionale dalla riforma sanitaria del 1978 all'“accordo di Fiuggi” del 2003*, in *Sanità pubblica e privata*, 2003

TOTH F., *Le politiche sanitarie. Modelli a confronto*, Roma-Bari, 2009

TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, 2008

TUBERTINI C., *Le cd. “gestioni commissariali” nel nuovo Patto per la salute: i nodi irrisolti*, disponibile su www.astrid-online.it, 2009;

TURNO R., *Regioni, sì ai governatori “commissari” di se stessi*, ne *Il Sole24Ore*, 25 giugno 2008

VITIELLO B., *La sanità pubblica: specchio della realtà dei rapporti Stato-Regioni (con riferimenti alla finanziaria 2007)*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2006

Documenti

Commissione Carella, *Relazione conclusiva sull'attività della commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale nonché sulle cause dell'incendio sviluppatosi tra il 15 e il 16 dicembre 2001 nel comune di San Gregorio Magno*, approvata dalla Commissione nella seduta n. 33 del 18 gennaio 2006, Roma, Senato della Repubblica, XIV legislatura

Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - Pres. G. Clemente, Rel. A. Carosi e M. T. D'Urso – Delibera 22/2009/G del 28 dicembre 2009 - Relazione concernente “*Gestione delle risorse statali destinate alla riduzione strutturale del disavanzo sanitario nazionale*”

Intervista a Vasco Errani, presidente della Conferenza delle Regioni, *Un'occasione per una leale collaborazione*, su *Monitor*, trimestrale dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, n. 22, 2008

Il programma di azione comunitaria in materia sanitaria per il periodo 2008-2013, tratto dal sito internet http://europa.eu/index_it.htm

Intesa Governo – Regioni – Province autonome di Trento e Bolzano del 3 dicembre 2009 concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012

Libro bianco sui principi fondamentali del servizio sanitario nazionale, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche Vittorio Bachelet della Libera Università degli studi sociali - LUISS "Guido Carli", Roma, 2008

Libro bianco “Un impegno comune per la salute: Approccio strategico dell'Unione Europea per il periodo 2008-2013”, tratto dal sito internet http://europa.eu/index_it.htm

Rapporto 2009 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea, edizione provvisoria,
Osservatorio sulla legislazione, Camera dei deputati, XVI legislatura

Piano sanitario nazionale 2006-2008

V

**Processi decisionali e Parlamento nella
politica dell'agricoltura**

di

Marcello Di Cesare

Irene Virginia Di Dio

Andrea Di Mucci

Gianni Lo Schiavo

Ester Santoro

Indice

Introduzione	382
Capitolo I	383
Il riparto di competenze Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale: l'art. 117 Cost. e il problema delle competenze trasversali.	383
1. La ripartizione delle competenze nella politica agricola.	383
2. L'attuazione della normativa comunitaria tra Stato e Regioni: il sistema di riparto nell'art. 117 Cost.	385
2.1. I livelli di governo nella giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 12 del 2004 agli interventi più recenti. Il problema delle materie trasversali.	387
3. Quali spazi per un intervento attuativo dello Stato?	390
Capitolo II.....	393
Il processo decisionale nel livello europeo: i fini dell'azione dell'Unione nel settore dell'agricoltura. La PAC.	393
1. La politica agricola a livello europeo: una breve introduzione	393
2. La nascita della PAC e le sue riforme essenziali fino al 2003.	394
3. La riforma di Medio Termine della PAC del 2003.	398
4. Le riforme settoriali: le nuove forme di finanziamento della PAC e l'OCM unica.....	400
5. Principi e regole sulla PAC nelle fonti dell'Unione Europea.	401
6. La definizione di agricoltura ai fini della PAC.....	404
7. Il Trattato di Lisbona e la PAC.	404
8. Il processo decisionale delle istituzioni UE in materia agricola e il Trattato di Lisbona.	406

9. Il <i>volet</i> di relazioni esterne della PAC.....	408
10. Il presente ed il futuro della PAC.....	410
11. Conclusioni sul processo decisionale europeo.....	414
 Capitolo III	415
Il processo decisionale nel livello regionale.....	415
1. Il Piano strategico nazionale (Psn) e i Programmi di sviluppo rurale delle Regioni (PSR).	415
2. La ripartizione dei fondi Feasr tra le Regioni italiane.....	422
3. Altre considerazioni.....	424
 Capitolo IV.....	427
L'attività normativa dello stato in materia di agricoltura nella xvi legislatura.....	427
1. L'attività normativa del Parlamento.....	427
1.1. la centralità della prospettiva comunitaria: l' <i>health check</i> della PAC e l'importanza crescente della legge comunitaria.	427
1.2. La scarsa rilevanza dell'iniziativa legislativa parlamentare in materia di agricoltura. Una serie di disegni di legge "minori" che procedono a rilento.	432
1.3. I disegni di legge di iniziativa governativa: l'A.C. 2260 – "Disposizioni per il rilancio della competitività nel settore agroalimentare.....	436
1.3.1. L'iter parlamentare del provvedimento.....	436
1.3.2. Le procedure aperte con l'Unione Europea.	438
1.3.3. Il contenuto.....	439
2. L'attività normativa del governo.	440
2.1. Il decreto legislativo e il d.p.r. di riordino della normativa in materia agricola: il contenuto e l' <i>iter</i>	441

Capitolo V	445
<i>leading case</i> : le c.d. quote latte	445
Bibliografia	452

INTRODUZIONE

L'obiettivo della presente ricerca è quello di mettere in luce il funzionamento del processo decisionale nella politica agricola evidenziando il concreto ruolo che l'Unione Europea, lo Stato e le Regioni svolgono sia nella fase di definizione sia in quella di attuazione delle politiche agricole.

Trattandosi di una tematica complessa ed in continua evoluzione si è scelto di seguire un approccio settoriale e pragmatico.

Settoriale perché si è focalizzata l'analisi sui tre livelli del processo decisionale, evidenziando la funzione essenziale svolta dall'Unione Europea che ha competenza esclusiva *de facto* nella definizione della “*politica comune nei settori dell'agricoltura e della pesca*”, ed il ruolo sempre più marginale dello Stato, e in particolare del Parlamento, ridotto ad una mera “cerniera” tra europeizzazione e regionalizzazione della materia agricoltura.

Pragmatico perché si è analizzata l'attività parlamentare in materia nel corso della XVI legislatura e si è soffermata l'attenzione su un *leading case*: le quote latte.

CAPITOLO I

IL RIPARTO DI COMPETENZE STATO-REGIONI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: L'ART. 117 COST. E IL PROBLEMA DELLE COMPETENZE TRASVERSALI.

1. LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE NELLA POLITICA AGRICOLA.

Preliminare alla definizione dei livelli di governo è il profilo dell'articolazione delle competenze. Da un lato, la politica dell'agricoltura rientra tra le materie di competenza esclusiva dell'U.E., dall'altro, non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 Cost., è assegnata in via residuale alla competenza esclusiva del legislatore regionale.

Sotto il profilo della ripartizione delle competenze la “*materia*” agricoltura rappresenta un caso emblematico di come il ruolo degli Stati e, di conseguenza, dei Parlamenti nazionali sia mutato radicalmente per effetto dei poteri sempre più invasivi dell'Unione Europea. Fin dal Trattato di Roma del 1957 sono state introdotte politiche comuni in tale settore al fine di stabilizzare i mercati agricoli e di coordinare l'allocazione dei fattori produttivi, tanto da rendere gli Stati membri incapaci di influire sulla gestione dell'attività agricola. In particolare, nella sua originaria formulazione, l'art. 3 lett. e) del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea⁶⁷³ ascriveva “*una politica comune nei settori dell'agricoltura e della pesca*” tra le azioni della Comunità⁶⁷⁴, disciplinando dall'art. 32 all'art. 38⁶⁷⁵ la Politica Agricola Comune (PAC)⁶⁷⁶. Non si tratta, pertanto, di una semplice disciplina del mercato dei prodotti agricoli, ma di una vera e propria politica dell'intero settore agricolo ed ittico, che comporta un intervento programmatico sia sulla produzione che sulla successiva distribuzione nel mercato.

L'art. 4 del vigente Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea annovera la politica dell'agricoltura e della pesca tra le competenze concorrenti dell'Unione, ma il concetto di “*concorrenza*” non coincide con il significato che questo assume nell'ambito del diritto regionale italiano. Mentre secondo il diritto interno questa implica che all'istituzione principale (lo Stato) spetti la disciplina di principio ed alle istituzioni concorrenti (le Regioni) la disciplina della normativa di dettaglio, secondo il diritto europeo “*quando i trattati attribuiscono all'Unione*

⁶⁷³ Trattato di Roma del 25 marzo 1957.

⁶⁷⁴ Oggi questa prescrizione è contenuta nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, pubblicato nella GUUE del 9 maggio 2008 C 115, all'art. 4.

⁶⁷⁵ Attuali artt. 38-44 del TFUE.

⁶⁷⁶ Sulla quale si rinvia ai paragrafi successivi.

una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria" (art. 2 par. 2 del TFUE). Pertanto, anche se *prima facie* il Trattato di Lisbona potrebbe portare l'interprete a ritenere superata l'idea dell'esclusività della competenza dell'U.E. nella materia *de qua*, non si può pensare ad una nuova nazionalizzazione di tale settore: la competenza rimane esclusiva in capo all'Unione, gli Stati membri possono intervenire solo nella misura in cui l'Unione non abbia esercitato la propria competenza o abbia cessato di esercitarla, con la conseguenza che si aprono ben tre scenari possibili *"se l'Unione si astiene dall'intervenire, gli Stati dispongono dell'intera competenza normativa (operando - potrebbe dirsi - come se fossero titolari di una competenza esclusiva); se, invece, interviene con una disciplina non auto applicativa, sono chiamati a rendere tale disciplina operante, mediante l'adozione di norme di attuazione; se, infine, detta una disciplina assolutamente esaustiva, subiscono la piena espropriazione delle proprie prerogative normative"*⁶⁷⁷.

Se a livello europeo, il Trattato di Roma e, da ultimo, il Trattato di Lisbona sono chiari nell'attribuire la competenza in via esclusiva all'Unione, a livello di diritto interno la questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni non è altrettanto chiara.

È noto che nel nostro ordinamento la disposizione costituzionale su cui si fonda l'assetto dei rapporti della potestà legislativa statale e regionale è l'art. 117 Cost.

Le modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 al titolo V della parte II della Costituzione hanno radicalmente modificato il sistema, ponendo rilevanti problemi in ordine all'identificazione del soggetto competente a disciplinare la materia. Da un sistema di disciplina improntato alla distribuzione delle competenze secondo il modello della competenza ripartita o concorrente si è passati ad un modello in cui è assegnata alle Regioni potestà legislativa piena ed esclusiva in materie non espressamente attribuite allo Stato in via esclusiva o concorrente. Di conseguenza, la materia *"agricoltura"*, non nominata, appartiene all'area della competenza esclusiva regionale.

I problemi che pone il nuovo assetto di competenze, che incentra la legislazione nelle mani delle Regioni, sono principalmente due.

Da un lato, nel silenzio delle nuove disposizioni, si discute circa la sussistenza di limiti alla potestà legislativa regionale: se, vigente il vecchio art. 117 Cost., limiti alla competenza regionale erano rintracciabili nei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, nelle leggi

⁶⁷⁷ Così D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Dir. Unione europea*, 2005, p. 65, con riferimento al testo della Costituzione europea che, all'art. I- 13.2, conteneva una prescrizione identica a quella contenuta nell'art. 2- 2 del TFUE.

di riforma economico-sociale, nell'interesse nazionale e delle altre Regioni, nei principi fissati dalle leggi quadro statali, nella funzione di indirizzo e coordinamento, l'affermazione costituzionale dell'esistenza di una competenza esclusiva regionale ha condotto la dottrina ad interrogarsi sulla persistenza o meno di tali limiti. Dall'altro, tali interrogativi sono destinati ad amplificarsi nei numerosissimi casi in cui la materia agricoltura si interseca con altre materie (ambiente, salute, territorio, mercato, concorrenza, ordinamento civile, ordinamento penale) di competenza ora esclusiva statale ora concorrente tra Stato e Regioni.

La dottrina⁶⁷⁸ che si occupata specificamente dell'impatto della riforma del titolo V Cost. sulla disciplina dell'agricoltura, si è chiesta come si possa contemperare la visione coesa, da parte dell'Unione Europea, di un'agricoltura volano di sviluppo del territorio rurale e produttrice di alimenti sicuri, con una regolamentazione differenziata da Regione a Regione e come sia possibile contemperare l'esclusività della competenza regionale con l'intersecarsi dell'agricoltura con materie affidate allo Stato, ora in via esclusiva ora in via concorrente. Su questa scia, si vedrà, come la giurisprudenza costituzionale ha contribuito a fare chiarezza in una materia così mobile ed in continua evoluzione.

2. L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA TRA STATO E REGIONI: IL SISTEMA DI RIPARTO NELL'ART. 117 COST.

Prima di sviluppare i nodi problematici prospettati, è utile tracciare il quadro costituzionale in cui si inserisce la “*materia*” agricoltura.

Prima della riforma costituzionale del 2001 la materia “*agricoltura e foreste*” era espressamente elencata tra quelle di potestà legislativa concorrente, per cui allo Stato era attribuita la normativa di principio e alle Regioni la normativa di dettaglio. Si trattava di sistema di riparto di tipo verticistico, in virtù del quale lo Stato interveniva sempre per fissare le basi della materia.

Pertanto, potremmo dire che il processo decisionale vedeva come attori principali non solo l'Unione Europea e le Regioni, ma anche il Parlamento, competente a dettare i principi fondamentali della disciplina.

⁶⁷⁸ CARMIGNANI, [La regionalizzazione dell'agricoltura](#), in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2001 fasc. 5, pt. 1; L. COSTATO, [Il tormentone dell'art. 117 della Costituzione, la pesca e l'agricoltura](#), in *Rivista di diritto agrario*, 2006 fasc. 2, pt. 2; GERMANO, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007; id., *Governo del sistema agricoltura: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovranazionale e attribuzioni regionali*, Atti del Convegno, Firenze, 17-18 dicembre 1999 (a cura di GERMANO), Milano, 2001; id., [La "materia" agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.](#), in *Le Regioni*, 2003 fasc. 1, pp. 117 – 194.

Sotto questo profilo, la riforma del titolo V Cost. ha costituito una vera e propria rivoluzione per la materia agricoltura e per il settore agricolo. È stata rovesciata l'impostazione precedente, introducendo un “*modello policentrico ed equiordinato*”⁶⁷⁹.

Tale modello consiste nell'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato delle materie espressamente elencate nel comma 2 dell'art. 117 Cost.; nell'attribuzione alla potestà legislativa concorrente Stato – Regioni delle materie espressamente indicate nel comma 3; nell'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa residuale “*in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*” (comma 4); nell'attribuzione alle Regioni dell'attuazione degli atti comunitari, nelle materie di loro competenza.

Il nuovo impianto policentrico è completato da due ulteriori disposizioni: l'art. 114 Cost. che, partendo dal basso verso l'alto, disegna una “*Repubblica costituita - e non più ripartita, com'era nel vecchio testo - dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*”; l'art. 118 Cost. che disciplina il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, il quale, secondo la dottrina, “*non può non significare pluralità di ordinamenti giuridici e pluralismo di fonti di diritto all'interno dello Stato, non può non significare la garanzia prima e reale per la società di potersi esprimere in tutta la ricchezza delle sue diversità, senza monismi culturali imperanti ispirati a un unico modello ufficiale*”⁶⁸⁰.

Secondo questo schema, la materia agricola non essendo nominata nell'art. 117 Cost., né nell'elenco delle materie di legislazione esclusiva dello Stato né in di legislazione concorrente, si deve ritenere che rientri nell'ambito della competenza regionale di tipo residuale – generale, senza possibilità per lo Stato di dettare né leggi quadro né norme di indirizzo e coordinamento.

Dunque, tenendo conto del comma 5 dell'art. 117 Cost., gli atti comunitari che disciplinano la materia agricola devono essere attuati dalle Regioni, proprio in virtù della cd. clausola di residualità. Questo discorso vale non solo per le Direttive non *self-executing*, ma anche in presenza di Regolamenti che prevedono spazi bianchi oppure opzioni alternative rimesse alla discrezionalità degli Stati membri.

⁶⁷⁹ Così ADORNATO, [La difficile transizione della \("materia"\) agricoltura](#), in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2002 fasc. 9, pt. 1, pp. 482 – 484;

⁶⁸⁰ GROSSI, *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2008.

2.1. I LIVELLI DI GOVERNO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: DALLA SENTENZA N. 12 DEL 2004 AGLI INTERVENTI PIÙ RECENTI. IL PROBLEMA DELLE MATERIE TRASVERSALI.

La Corte Costituzionale, a partire dalla riforma del Titolo V, ha dovuto occuparsi più volte della difficile perimetrazione delle competenze tra Stato e Regioni, in riferimento ad una materia che, come si è ricordato, è scomparsa dal testo riformato dell'art. 117 Cost. ma si è rivelata straordinariamente presente nel confronto normativo e politico fra lo Stato e le Regioni. Basti ricordare che, in modo emblematico, dal gennaio 2002 al giugno 2006 ben 73 pronunce della Corte hanno investito questioni che in vario modo riguardano l'agricoltura, con un impressionante crescendo del contenzioso costituzionale in argomento.

A fronte di posizioni regionali che, in forza dell'assenza della parola *“agricoltura”* dal testo riformato dell'art. 117 Cost., rivendicavano una competenza esclusiva su tutto ciò che poteva riguardare questa materia, la Corte costituzionale per un verso ha individuato come *“nocciolo duro della materia agricoltura [...] la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione”*, riconoscendola come *“competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale”*⁶⁸¹. Per altro verso, però, attraverso una serie di decisioni che esprimono un evidente impegno di lettura ricostruttiva e sistematica dell'intero Titolo V riformato, la Corte ha disegnato un'articolazione delle competenze regolatrici in agricoltura, che integra momenti nazionali e regionali di disciplina e di scelta.

Un tassello fondamentale è rappresentato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 12 del 2004. In questo caso la Corte ha dichiarato fondato il ricorso presentato dalle Regioni Marche, Toscana, Campania e Umbria sotto due profili: in primo luogo, pur riconoscendo che l'ippoterapia è estranea alla materia *“agricoltura”* ed è riconducibile alla *“tutela della salute”*, afferma che lo Stato avrebbe dovuto limitarsi a predisporre principi di disciplina, trattandosi di una materia di potestà legislativa concorrente; in secondo luogo, riconoscendo che la disciplina statale che sanziona l'impianto abusivo di vigneti viola la competenza esclusiva delle Regioni in quanto la *“competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali”* e l'impianto di vigneti attiene al *“nocciolo duro della materia agricoltura”*.

Fondamentale è anche la sentenza n. 14 del 2004, relativa al rapporto tra agricoltura e tutela della concorrenza, con la quale sono state dichiarate infondate le eccezioni di incostituzionalità proposte contro la Legge Finanziaria del 2002, nella parte in cui disciplinava il fondo di mutualità e solidarietà per i rischi in agricoltura, gli interventi finanziari a favore

⁶⁸¹ Così la sentenza n.12 del 13 gennaio 2004.

delle imprese operanti nel settore agricolo, nonché il finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma. In questo caso la Consulta ha ritenuto si trattasse di interventi in funzione di stabilizzazione macroeconomica e riferiti all'intero territorio nazionale, come tali riconducibili alla tutela della concorrenza, riservata alla potestà legislativa dello Stato.

Come può cogliersi dalle citate sentenze, i casi in cui è stato invocato l'intervento della Corte attengono sempre alle cd. materie trasversali. Come si è anticipato nell'*incipit* di questo lavoro, anche se il riparto delle competenze Stato- Regioni sembra chiaro, dalla loro lettura dell'art. 117 Cost., in realtà si pongono problemi e questioni non di poco conto.

Innanzitutto, la competenza regionale è destinata ad incrociarsi con altri livelli di competenze che interferiscono con l'agricoltura stessa: dalla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale, all'alimentazione, che appartiene alla legislazione concorrente, così come il governo del territorio, la valorizzazione dei beni ambientali, le aziende di credito e gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

In secondo luogo, il nuovo modello delle competenze ha innescato, più che in precedenza, differenti modi regionali di approccio e regolazione della materia, che si sono concretizzati in differenti scelte normative, le quali hanno stimolato la competizione tra i sistemi territoriali locali, supportata e promossa dalle differenti scelte giuridico-istituzionali dei legislatori regionali.

In entrambi i casi l'apporto interpretativo della Consulta è stato fondamentale.

Con riferimento alle cd. materie trasversali, la Corte ha riconosciuto come l'agricoltura, di competenza generale regionale, potrebbe presentare dei collegamenti o delle interconnessioni con materie "nominate" che appartengono o alla competenza concorrente (sostegno all'innovazione, governo del territorio, tutela della salute, alimentazione) o alla competenza esclusiva dello Stato (tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente). In questi casi la normativa statale è in grado di incidere sulla regolazione della materia agricola, con interventi di intensità variabile a seconda che l'interferenza riguardi materia di potestà legislativa esclusiva dello stesso o concorrente con la Regione. Ne è disceso che quando la trasversalità ha riguardato la tutela della concorrenza o dell'ambiente (intesi dalla giurisprudenza costituzionale non come materie, bensì come valori), la Consulta ha ritenuto conformi a Costituzione discipline statali non di mero principio ma di dettaglio, riducendo di fatto gli spazi dell'autonomia legislativa regionale⁶⁸².

⁶⁸² Per una disamina di queste implicazioni si vedano FALCON, *Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessione a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 376/2002*, in *Istituzioni del federalismo*, 2003, p. 23; MARINI, *La Corte Costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sentenza n. 282 alla n. 407/2002*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2940; CAVALIERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Foro it.*, 2004, V, p. 61.

Inoltre, ad ulteriore conferma della sua trasversalità, l'agricoltura ha "incrociato" in tempi recenti il fenomeno delle biotecnologie, ponendo delicati questioni sia di carattere economico e giuridico, che etico e sociale. A fronte, infatti, di diverse Regioni che avevano costituito una sorta di cartello "liberi da Ogm" (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria), il Governo italiano è intervenuto con il decreto legge n. 279 del 22 novembre 2004, convertito nella legge n. 5 del 28 gennaio 2005.

Tale decreto si configurava, però, una forzatura costituzionale poiché l'art.117 Cost. riconosce l'esclusiva competenza regionale in materia di agricoltura e quella concorrente per quel che attiene all'alimentazione. Infatti, non può dirsi che la disciplina della coesistenza, regionalmente "governata" potrebbe mettere in discussione i principi relativi alle regole di mercato e al diritto di impresa, richiedendo, in tal modo, un intervento normativo nazionale perché, anzi, la normativa regionale, in via di principio, presuppone ed assicura ambedue le esigenze proprio attraverso la disciplina relativa della coesistenza: non a caso, la stessa Commissione europea, nella Raccomandazione del 23 luglio 2003, aveva, peraltro, precisato che la gestione della colture Ogm potesse realizzarsi "al livello territoriale più opportuno, anche regionale".

A questa "forzatura", peraltro, ha posto rimedio la sentenza n. 116/2006 della Corte costituzionale, che merita di essere segnalata, almeno, per due considerazioni. Innanzitutto, per il riconoscimento abbastanza esplicito, da parte della Corte, di una agricoltura "*plurale*", caratterizzata, cioè, secondo la pronuncia stessa, da territori "*notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo*". In secondo luogo, per il riconoscimento della competenza regionale per quanto riguarda la produzione agricola di colture transgeniche, così come già riconosciuto dalla sentenza della Corte n. 12/2004, consentendo ad ogni Regione di legiferare autonomamente e distintamente in materia, ancorché emergano da qui questioni di non poco rilievo, rispetto all'esercizio della competenza medesima, potendone derivare possibili contaminazioni delle aree contigue a quelle della Regione che ha normato in ordine alla coesistenza tra diverse colture.

Passando al secondo problema prospettato dal nuovo assetto costituzionale delle competenze, ovvero il rischio di una eccessiva differenziazione tra le normative regionali che deriverebbe riconoscendo carattere di assolutezza alla clausola di residualità, il Giudice delle leggi ha più volte valorizzato il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Nella sentenza n. 219 del 2005 ha precisato che quando vi sia una competenza concorrente, poiché la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze e

“ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri che renda dominante la relativa competenza legislativa, si deve ricorrere al canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze”.

Secondo questo indirizzo, la Consulta con la sentenza n. 116 del 2006, accogliendo il ricorso proposto dalla [regione](#) Marche avverso la normativa statale in tema di coesistenza fra agricoltura transgenica, convenzionale e biologica, ha chiarito che legittimamente lo Stato, nell'esercizio delle competenze esclusive di tutela dell'ambiente e concorrente di tutela della salute, può adottare norme generali in ordine alla coesistenza tra le colture e con ciò investire anche la disciplina dell'agricoltura; ma che tuttavia spetta alle Regioni esercitare il potere legislativo per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali.

Anche in tema di pesca, che pone problematiche analoghe a quelle poste dall'agricoltura quanto alla distribuzione di competenze, la Corte ha precisato il contenuto da assegnare al *principio di leale cooperazione* fra Stato e Regioni⁶⁸³, *"che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale"*⁶⁸⁴.

3. QUALI SPAZI PER UN INTERVENTO ATTUATIVO DELLO STATO?

In conclusione può dirsi che la giurisprudenza costituzionale, in aderenza alla dottrina, ha accolto, pertanto, una nozione elastica e mobile della materia agricoltura. Pur riconoscendo l'esistenza di un nocciolo duro (cioè la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione), affidato in via esclusiva alle Regioni e sottratto alla competenza statale, ha affermato l'esistenza di una vera e propria competenza condivisa tra Stato e Regioni, sia nelle cd. materie trasversali, di cui si è detto, sia quando sia necessario applicare il principio di sussidiarietà.

Infatti, in virtù dell'art. 118 Cost., quando *“per assicurare l'esercizio unitario”* le funzioni amministrative in materia di agricoltura vengono attribuite allo Stato, a questo spetteranno anche le corrispondenti competenze legislative, non essendo possibile che la Regione legiferi laddove lo Stato ha potestà di regolazione amministrativa. Alla luce di questo principio generale è possibile che anche nella disciplina dell'agricoltura ricorrano esigenze di una disciplina unitaria che trascendono l'ambito regionale, per cui non essendo possibili frazionamenti territoriali spetterà allo Stato legiferare anche con norme di dettaglio.

⁶⁸³ Corte cost., sentenza n. 213 del 17 maggio 2006.

⁶⁸⁴ Così in motivazione la sentenza n. 213 del 17 maggio 2006.

Il problema degli spazi attuativi rimasti allo Stato è particolarmente complesso e difficile da affrontare in una prospettiva generale. In concreto emerge dalla giurisprudenza costituzionale come gli unici casi in cui è stata salvata la legislazione statale sono quelli di commistione della materia agricola con la concorrenza e l'ambiente, in considerazione della loro natura di valori costituzionali e non oggetto di disciplina. Viceversa, nei casi in cui la disciplina incida trasversalmente sulla valorizzazione dell'ambiente, sul governo del territorio o sulla tutela dell'alimentazione o sulla salute, l'attuazione della normativa europea sarà esclusivamente regionale, in considerazione del fatto che Regolamenti e Direttive europee contengono già nel loro preambolo i principi fondamentali diretti a costituire la cornice della legislazione regionale di dettaglio.

Stando così le cose, è evidente che la riforma costituzionale del titolo V da un lato ha contribuito a spostare ulteriormente il baricentro del processo decisionale dal Parlamento al Ministero delle Politiche Agricole⁶⁸⁵ e alle Regioni, attuando un decentramento di risorse e di compiti, dall'altro ha prodotto una legislazione regionale sempre più ampia e settoriale, potenzialmente idonea a dilatare la materia agricoltura, a seconda dei nuovi fenomeni economici e sociali che si verificano.

Basti considerare che la legislazione regionale è connotata non solo da norme di incentivazione di attività e settori produttivi (come la raccolta di prodotti epigei e il calendario venatorio), ma anche da una legislazione di settore (dall'apicoltura alla pesca, all'agricoltura biologica), oppure ad una legislazione generale, emanata sia per comporre organicamente la precedente normativa, sia per disciplinarne le modalità operative (come nel caso dell'agricoltura integrata). Inoltre, vale la pena di rilevare come alcune delle norme regionali, anche di natura regolamentare, in alcuni casi, siano meramente esecutive di quelle comunitarie (regolarizzazione dei vigneti, ad esempio), mentre, in altri, manifestano un respiro programmatico ed un'autonomia di scelte nell'ambito degli indirizzi stabiliti dalle norme comunitarie (come nel caso dei Programmi di sviluppo rurale), a conferma non solo del sistema pluriordinamentale, di cui si è detto, ma anche delle dialettiche e degli intrecci che lo percorrono. Emerge, tuttavia, anche in un quadro di norme di tradizionale impostazione, quali quelle di promozione e valorizzazione, una particolare attenzione a fenomeni nuovi che connotano, in certa misura, emblematicamente, i processi economico giuridici regionali: si pensi alla produzione tipica e di qualità da un lato e, dall'altro, alla tutela di particolari beni storico-paesaggistici ed ambientali (alberi monumentali, prati stabili naturali) e/o alle risorse genetiche, nel tentativo di disegnare una "armoniosa" identità agro-alimentar- ambientale a

⁶⁸⁵ Al quale, per la centrale importanza che assume anche nella determinazione della PAC in sede comunitaria, sono dedicati appositi paragrafi.

livello territoriale. Proprio attraverso questa dimensione integrata, la legislazione regionale cerca di andare oltre la settorialità agricola, affidando le proprie finalità ai sistemi complessi, quali i distretti rurali e/o agroalimentari, i sistemi turistici integrati, le strade del vino , i repertori regionali del patrimonio genetico e le reti di conservazione e sicurezza dello stesso. Più in generale, tali profili della normativa regionale colgono i paradigmi nuovi dello sviluppo agricolo, che fanno riferimento alla politica comunitaria di sviluppo rurale, ovvero, plurale, territoriale ed integrato, rifacendosi, in particolar modo, all'impiego di strumenti negoziali e ampiamente concertati.

Oltre alla categoria dello sviluppo rurale e delle sue interne nervature (agriturismo e turismo rurale, ad esempio), la legislazione regionale ha avviato un percorso che si dirama in direzione di alcuni altri rilevanti paradigmi dello sviluppo agricolo: la sicurezza alimentare, da un lato ed il contributo dell'agricoltura contro l'inquinamento ed alla produzione di energia, dall'altro.

CAPITOLO II

IL PROCESSO DECISIONALE NEL LIVELLO EUROPEO: I FINI DELL'AZIONE DELL'UNIONE NEL SETTORE DELL'AGRICOLTURA. LA PAC.

1. LA POLITICA AGRICOLA A LIVELLO EUROPEO: UNA BREVE INTRODUZIONE .

Nella categoria delle attività economiche il mercato agricolo è tradizionalmente oggetto di regolazioni e sostegno da parte degli stati per riequilibrarne la naturale debolezza. Le istituzioni comunitarie si sono impegnate, sin dalle proprie origini, a superare le difficoltà presenti nel mercato agricolo attraverso strumenti di vario tipo: riforme sulla proprietà fondiaria, costituzione di efficienti strutture agricole, misure di sostegno alle imprese. L'insieme di questi strumenti ha costituito la base della Politica Agricola Comune⁶⁸⁶ (PAC) che regge tuttora il mercato agricolo nei 27 Stati membri.

La PAC ha conseguito risultati, fino ad oggi, straordinari. A partire dalla fine degli anni '50, la Comunità è stata capace di superare la scarsità nella produzione agricola, ha permesso il raggiungimento dell'autosufficienza produttiva per la maggior parte degli agricoltori e ha generato importanti *surplus* di produzione di carattere ciclico. Ciò è stato realizzato grazie ad una serie di fattori: un grandissimo sviluppo tecnologico nel corso dei decenni, forti garanzie sul mantenimento di prezzi stabili a favore dei produttori, politiche di allargamento efficienti dell'UE e il progressivo aumento di liberalizzazioni nel mercato interno.

Il ruolo della Comunità, sin dalle sue origini, si è sostanziato nello sforzo teso a garantire prezzi elevati agli agricoltori europei, mediante l'acquisto di prodotti agricoli da parte della Comunità stessa qualora i prodotti stessi fossero scesi sotto un livello di prezzi predeterminato. Quando il Trattato di Roma creò il "mercato interno" nel 1958, l'agricoltura dei sei Stati fondatori era fortemente influenzata dall'intervento dello Stato nei mercati. In particolare, tale intervento si esplicitava in una serie di misure: il controllo dell'offerta e sui prezzi di mercato, il sostegno diretto agli agricoltori, il controllo sulle strutture esistenti nel mercato agricolo.

L'obiettivo principale delle istituzioni comunitarie era rappresentato dalla garanzia che i prodotti agricoli fossero assoggettati alla nuova libertà di circolazione dei beni stabilite dal Trattato. Quindi, l'intervento dello Stato in economia che fosse incompatibile con le logiche del mercato comune doveva essere limitato, se non addirittura rimosso e trasferito a livello

⁶⁸⁶ Sulla PAC e sul diritto agrario comunitario la letteratura giuridica è ormai enorme. Si vedano, tra gli altri, i più recenti GERMANO' e ROOK BASILE, *Diritto agrario*, Torino, 2006; BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC)*, Bruxelles, 2006; FIORITTO, *Agricoltura*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, CHITI e GRECO, Milano, 2007; COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008.

sovrana nazionale della Comunità europea. Questa è la ragione principale che ha giustificato la creazione di una PAC a livello comunitario.

La posizione di numerosi Stati membri e della maggior parte delle organizzazioni professionali di agricoltori volevano mantenere un forte presenza pubblica degli Stati in agricoltura. L'ingerenza dello Stato in agricoltura era basata sul principio, diffuso soprattutto a quei tempi, della specificità e della natura diversa di questa fetta di mercato dei beni⁶⁸⁷.

L'agricoltura si deve anche confrontare con l'instabilità del mercato: da una parte la lunghezza dei cicli produttivi e la presenza di *input* fissi rende l'offerta agricola aggregata molto rigida; dall'altra la domanda agricola è inelastica e, in generale, non reagisce in modo consistente alle fluttuazioni dei prezzi di mercato. Poiché l'offerta di prodotti agricoli è inelastica, qualora ci sia un'offerta abbondante farà i prezzi dei beni si abbassano; al contrario, qualora ci sia una carenza di offerta questi prezzi si alzano.

Tutti i fattori brevemente analizzati creano instabilità permanenti all'interno del mercato. In una simile situazione di mercato, i governi nazionali hanno per quanto possibile tentato di regolare i mercati agricoli e hanno sempre cercato di sostenere le entrate derivanti dal mercato agricolo. Un simile approccio è stato "ereditato" dalle istituzioni comunitarie con la PAC.

Benché oggi giorno l'agricoltura conta solo per una piccola parte nell'economia dei paesi sviluppati europei, l'intervento statale consente un accrescimento nelle politiche agricole e rurali che dovrebbero permettere il raggiungimento di livelli di offerta più alti per garantire il funzionamento del settore primario. Questa dimensione comporta una serie di compiti essenziali: uno sviluppo sostenibile delle risorse agricole, una gestione attenta dei terreni coltivabili, una diversificazione e un aggiornamento nelle regole di produzione rurale e una maggiore attenzione alla produzione di energia e di materiali ecologici.

2. LA NASCITA DELLA PAC E LE SUE RIFORME ESSENZIALI FINO AL 2003.

L'evoluzione della PAC può essere suddivisa in tre fasi essenziali: la prima dalla sua costituzione negli anni sessanta alla metà degli anni settanta fu contraddistinta da un forte intervento delle istituzioni per la creazione e il rafforzamento delle strutture; la seconda fase

⁶⁸⁷ Infatti, il mercato agricolo dipende fortemente dall'andamento di fattori esterni come il clima, la struttura geografica e gli squilibri sistematici tra domanda ed offerta che causano forti fluttuazioni nel prezzo dei prodotti e nei redditi.

Il mercato dei prodotti agricoli è caratterizzato da una fortissima relazione con le risorse naturali. I beni agricoli, che sono prodotti grazie all'entità di tali risorse, costituiscono la parte finale di un ciclo biologico destinato a soddisfare la nutrizione umana. Dunque, l'agricoltura è un'attività economica che si relaziona strettamente con l'ambiente naturale che circonda le attività umane. L'agricoltura ha l'obiettivo di mantenere e coltivare la terra, ma può essere risentire del cambiamento delle condizioni climatiche e della difficile collocazione geografica delle risorse.

giunge alla metà degli anni ottanta e si caratterizzò per interventi a sostegno dei prezzi; la terza fase parte dalla fine degli anni ottanta e si caratterizza per forme di ridimensionamento del sostegno.

La PAC nasce agli inizi degli anni sessanta, durante i primi anni di integrazione degli Stati europei, in una realtà profondamente diversa rispetto a quella attuale.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Roma nel 1957, lo scopo di tracciare le linee direttrici della PAC fu indicato nella Conferenza di Stresa del Luglio 1958. Tale Conferenza pose le basi per la creazione di un sistema di Organizzazioni Comuni di Mercato (le OCM⁶⁸⁸) che armonizzassero le economie dei diversi prodotti agricoli nella Comunità europea nascente⁶⁸⁹.

Gli obiettivi della PAC all'origine consistevano nella ristrutturazione e nello sviluppo dell'attività agricola mediante strumenti di sostegno alla produzione, da una parte, e di occupazione duratura degli agricoltori e di elevazione del livello dei consumi alimentari, dall'altra.

Successivamente, il piano "Mansholt" del 1960 ebbe ad oggetto una politica di direzione e controllo dei prezzi dei prodotti agricoli, perché solo grazie ad un forte sostegno dei prezzi si potevano migliorare le strutture agricole non ancora autosufficienti negli Stati membri. Il risultato di questa scelta comportò l'aumento del protezionismo del mercato agricolo interno rispetto al resto del mondo. Gli agricoltori venivano protetti con un'allocatione della loro produzione svincolata dalle leggi economiche di domanda ed offerta dei beni nei mercati mondiali.

L'obiettivo ultimo del Piano "Mansholt" era rappresentato da una progressiva "amministrativizzazione" dei mercati agricoli e la creazione di un mercato aperto e libero all'interno del territorio comunitario e protetto all'esterno della Comunità.

Il finanziamento della PAC venne garantito, nel regolamento 25 del 1962, con l'istituzione di un Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia (FEAOG) per sostenere le politiche della Comunità indicate nel Trattato.

Nel corso degli anni sessanta i criteri direttivi della PAC si orientarono prevalentemente verso due obiettivi: l'aumento della produzione e la tutela delle piccole imprese familiari agricole. Il

⁶⁸⁸ Si tenga conto che la Corte di giustizia ha avuto un ruolo fondamentale nel definire il sistema OCM e le sue funzioni essenziali. Già nella sentenza *Commissione c. Lussemburgo* (C-90/1963 e C-91/1963) ha definito le OCM come "l'insieme di norme e di meccanismi comunitari destinati a garantire la regolazione del mercato di un prodotto o di un gruppo di prodotti determinati". Grazie a questa giurisprudenza ribadita nel corso degli anni, i regolamenti che fino al 2007 hanno retto le OCM sono stati caratterizzati da strumenti protettivi del mercato: prezzi di sostegno garantiti in forma diversa agli agricoltori, sistemi complessi di protezione della produzione europea nei confronti della produzione estera e forme di sostegno alle esportazioni.

⁶⁸⁹ I primi Regolamenti che creavano le OCM dei cereali, degli ortofrutticoli, delle carni suine, delle uova e del pollame si limitarono alla fissazione di prezzi indicativi, di prezzi di intervento e di soglie per evitare le conseguenze di fluttuazioni economiche nei mercati mondiali.

Piano “Mansholt” del 1968 aveva lo scopo di garantire un ammodernamento delle strutture, ma gli obiettivi previsti non risultarono fattibili per l'eccessiva diversificazione nelle strutture dei mercati agricoli dei singoli Stati membri.

Negli anni '70 furono adottate alcune direttive che garantivano aiuti alle imprese familiari contadine, a condizione che queste raggiungessero maggiore efficienza e capacità di conseguire redditi comparabili ad operatori di altri mercati⁶⁹⁰.

Tuttavia in quegli anni, la presenza di sempre maggiori eccedenze produttive e l'idea che le sovvenzioni potessero essere attribuite anche indipendentemente dalla produttività dell'impresa condussero ad un ammodernamento della PAC.

Infatti, la Comunità, a causa del sostegno dei prezzi degli agricoltori, si trovò ad acquistare e ad immagazzinare grandi quantità di prodotti agricoli che la costrinsero a “disfarsi” dei prodotti grazie ad una politica di sussidio alle esportazioni agricole per diminuire il *surplus* di produzione.

Dunque, all'inizio degli anni '80, per far fronte alle eccedenze, si affermò l'idea dell'assegnazione di aiuti sulla base della qualità di produzione⁶⁹¹.

Nella legislazione comunitaria degli anni '80⁶⁹² si cercò, inoltre, di valorizzare anche attività di servizi secondari che potessero ugualmente ed utilmente svolgersi all'interno dell'azienda agricola. Il termine “plurifunzionalità” dell'agricoltura, consistente nella diversità di attività organizzate dall'agricoltore, assunse valore pari alla produttività e creò forti legami tra produzione e gestione di servizi.

Si delineò, così, un nuovo modello di impresa agricola che assicurasse sovvenzioni comunitarie anche a chi svolgesse fuori dell'azienda altre attività lavorative per un tempo inferiore al 50% o a chi operasse come agricoltore *part-time*. L'attività strettamente agricola doveva essere di almeno il 25% del reddito globale. Dunque, la garanzia delle sovvenzioni

⁶⁹⁰ Il legislatore comunitario nel 1972 fece una scelta per un modello prevalentemente produttivo di agricoltura. La garanzia di un equo reddito degli agricoltori veniva così assicurato solo attraverso il sostegno delle imprese agricole efficienti e produttive. Le direttive elaborarono la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale (IATP), l'unico destinatario delle sovvenzioni comunitarie. Il soggetto poteva essere sia una persona fisica che una persona giuridica.

⁶⁹¹ Il legislatore comunitario superò la nozione di piano aziendale produttivo per giungere ad un nuovo piano di miglioramento basato sull'interrelazione della produzione agricola con le nuove esigenze di mercato: la riduzione dei costi, il risparmio energetico e la valorizzazione e la tutela dell'ambiente.

⁶⁹² In particolare con il regolamento 797 del 1985.

Tuttavia altri aspetti di riforma si delinearono con altri due regolamenti: il n. 2052 del 1988 che modificò i criteri di funzionamento dei Fondi strutturali per risolvere le disparità esistenti tra le varie regioni d'Europa e si avviò una politica di stampo regionale per superare i ritardi strutturali di alcune regioni d'Europa e il n. 3808 del 1989 che svincolò l'attribuzione di aiuti agli agricoltori in via principale, privilegiando anche soggetti che non fossero agricoltori di professione. La condizione per l'aiuto era rappresentata da un reddito proveniente da attività anche non essenzialmente agricole, ma a queste connesse.

comunitarie fu impostata secondo i criteri della diversificazione e della “pluriattività”. Il modello di azienda agricola era ormai basato sulla “multifunzionalità” aziendale.

Tuttavia, le eccedenze produttive determinarono notevoli problemi economici per il ritiro e per il loro smaltimento. La Comunità intervenne, allora, con la proibizione di alcune produzioni eccedentarie e con l’adozione di una nuova politica ambientale per incidere sulla produzione agricola.

In definitiva, alla fine degli anni ottanta la PAC si orientava secondo tre politiche: quella strettamente agricola, quella ambientale e quella regionale.

Tuttavia, la presenza di restrizioni finanziarie e di cambiamenti nella Comunità Europea e nel mercato agricolo mondiale durante gli anni ottanta indussero le istituzioni comunitarie e gli Stati membri a un riforma totale e generalizzata della PAC.

Seguendo le linee guida proposte nel 1985 nel *Green Paper*, “Documento per una discussione della Comunità sulle prospettive della PAC”, le misure introdotte dall’Atto Unico Europeo nel 1986, le decisioni adottate dal consiglio nel Febbraio 1988, le riforme del 1992 e 1999, ma anche l’Agenda 2000 e il ruolo dell’OMC e l’Accordo agricolo del 1994, la PAC ha consolidato una nuova struttura.

Infatti, all’inizio degli anni novanta l’alterazione del sistema concorrenziale, causato dalla presenza di forti aiuti agli agricoltori nella Comunità rispetto ai mercati mondiali, condusse ad una nuova riforma della PAC, la riforma “MacSharry”⁶⁹³.

Si delineano con questa riforma i due pilastri essenziali che anche oggi reggono la PAC: la politica dei mercati e lo sviluppo rurale. Questa riforma, ispirata dalle decisioni del Consiglio europeo di Edimburgo nel 1992, seguì due linee guida: da una parte, diminuire i prezzi d’intervento su certi beni agricoli e riconoscere i pagamenti compensativi per ettaro o per capo soltanto a chi rispettasse il *set-aside*⁶⁹⁴, sistema che diventò, così, obbligatorio; dall’altra, prevedere quote di produzione per i beni agricoli.

Inoltre, la riforma “MacSharry” contribuì in maniera determinante alla conclusione dell’Uruguay Round che si concluse con la sottoscrizione dell’Accordo di Marrakech e del correlato Accordo sull’Agricoltura nel 1994.

Nella legislazione comunitaria dei primi anni novanta, la Comunità spostò il sistema di sovvenzioni sul reddito degli agricoltori, tenendo in considerazione un determinato dato produttivo (il c.d. dato produttivo storico) e rinnovò le determinazioni in materia di

⁶⁹³ La riforma del 1992 si è concentrata nell’adozione del regolamento 1765 del 1992 e dei regolamenti esecutivi collegati (2294-2296) del 1992.

⁶⁹⁴ Il *set-aside* è un meccanismo, introdotto con la riforma “MacSharry” del 1992, e in corso di progressivo smantellamento, che consiste nel ritiro dei seminativi dalla produzione o messa a riposo di parte della coltura e si esprime in percentuale della superficie coltivata ammessa a beneficiare di un aiuto.

conservazione dell'ambiente che verranno, poi, inserite nel *green box* degli aiuti agricoli ammissibili al termine dell'*Uruguay Round*.⁶⁹⁵

Con l'accordo sull'Agricoltura, firmato a Marrakech nel 1994, furono introdotte modifiche fondamentali ai regolamenti base delle OCM e fu rinnovato il sistema dei rapporti con gli Stati terzi.

Sulla base dell'Agenda 2000, della Carta rurale europea del 1996, della Dichiarazione di Cork del 1996, la Comunità e gli Stati membri promossero un'altra grande riforma della PAC nel 1999. Si attribuì all'agricoltore il compito di far risaltare la territorialità della sua attività secondo alcuni criteri essenziali: la garanzia della qualità della produzione, l'importanza dello spazio rurale e del paesaggio e la tutela delle scelte alimentari dei consumatori⁶⁹⁶.

Così a partire dal 1999 la PAC ha assunto caratteri innovativi: maggiore competitività dell'agricoltura grazie al ravvicinamento dei prezzi interni a quelli mondiali, garanzia di sicurezza e qualità dei prodotti agricoli a tutela dei consumatori, livello di vita adeguato della popolazione agricola, stabilità dei redditi agricoli e sostenibilità ambientale della produzione.

3. LA RIFORMA DI MEDIO TERMINE DELLA PAC DEL 2003.

A Lussemburgo il 26 giugno 2003, il Consiglio dei Ministri agricoli dell'UE ha raggiunto un accordo per una riforma radicale della PAC, la Riforma di Medio Termine, o riforma "Fischler", basata su proposte della Commissione presentate il 23 Gennaio 2003⁶⁹⁷. Sulla base di tali proposte, i Ministri agricoli degli Stati membri raggiunsero un accordo su sette testi di regolamento che hanno profondamente riformato la PAC, introducendo una nuova serie di

⁶⁹⁵ Altri aspetti di riforma si realizzarono con i regolamenti 2081 e 2082 del 1992 che istituirono le Denominazioni di Origine Protetta (DOP), le Indicazioni Geografiche Protette (IGP) e le Specialità Tradizionali Garantite (STG).

⁶⁹⁶ Con l'adozione di una serie di regolamenti (1251-1260) nel 1999. In particolare, con il regolamento 1257 si giunse alla riduzione dei prezzi minimi garantiti e all'istituzione di maggiori aiuti al reddito dei produttori, a ulteriori misure di favore per gli agricoltori part-time e ad una risistemazione dell'intera materia dello sviluppo rurale.

Con il regolamento 1252 ha previsto una spinta per gli agricoltori a non produrre con l'obiettivo di far diventare gli agricoltori percettori di reddito scollegati da un regime produttivo stabile.

Lo stesso regolamento fece emergere l'idea di integrare la politica agricola con quella del territorio e, in tal senso, si istituirono nove forme di intervento per mettere in risalto sia le fonti alternative del reddito alla produzione che la "multifunzionalità" dell'azienda agricola. Sempre in questo regolamento il ruolo della tutela ambientale e l'integrazione economica dell'agricoltore nel territorio furono rafforzati.

Con il regolamento 1259 fu prevista l'erogazione di aiuti in cambio di impegni agro ambientali degli agricoltori e i finanziamenti agli agricoltori furono subordinati al rispetto di requisiti ambientali particolari (la c.d. "eco condizionalità").

Infine con il regolamento 1260 si privilegiarono, nella predisposizione di strumenti di governo pubblico in agricoltura, forme di sussidiarietà e di partenariato per assicurare una programmazione pluriennale di obiettivi retta da principi di "addizionalità" e di trasparenza degli aiuti comunitari.

⁶⁹⁷ Le proposte della Commissione sono la 394 del 2002 e la 23 del 2003.

principi e regole. Numerose ragioni, sia di politica interne che di politica estera, hanno giustificato un simile cambiamento.

Nelle intenzioni della Comunità, tale riforma è stata il più ambizioso mutamento della PAC⁶⁹⁸ da sempre seguendo quattro direttive principali: la creazione di un legame sempre più stretto dell'agricoltura europea con i mercati mondiali; la preparazione dell'UE ai futuri allargamenti; la soddisfazione delle nuove esigenze della società in termini di tutela ambientale e qualità dei prodotti; la necessità di una maggiore compatibilità della PAC con le richieste bilaterali degli Stati terzi e nel contesto dei negoziati del *Doha Round* lanciati nel 2001.

I caratteri fondamentali di questa riforma sono numerosi.

Innanzitutto, si prevede l'introduzione generalizzata, salvo alcune eccezioni, del meccanismo di disaccoppiamento (il *decoupling*): gli aiuti comunitari sono disaccoppiati dal volume di prodotto degli agricoltori. Questo meccanismo rappresenta una "rivoluzione" perché richiede che la spesa pubblica destinata all'agricoltura europea e la concessione di aiuti siano giustificati da contropartite richieste ad agricoltori. Tale strumento serve ad una produzione compatibile con il mercato concorrenziale e a ridurre distorsioni nella produzione all'interno dei mercati agricoli.

L'aiuto agricolo si realizza mediante il Regime di Pagamento Unico (RPU)⁶⁹⁹ per garantire la stabilità dei redditi degli agricoltori. L'agricoltore beneficia di redditi più stabili e di una aumentata libertà di produrre in funzione del mercato. Inoltre, l'aiuto unico può essere trasferito contestualmente alla cessione della terra o indipendentemente da essa.

Si introduce il criterio generalizzato della condizionalità (*cross-compliance*) che rende il RPU soggetto al rispetto di una serie di "condizioni" riguardanti l'ambiente, la sanità pubblica, la

⁶⁹⁸ Per un commento all'ultima riforma della PAC e, in particolare sullo sviluppo rurale, si veda ALBISSINNI, *Regole ed istituzioni nella nuova PAC*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2008 fasc. 12.

⁶⁹⁹ Il RPU è il metodo di pagamento con il quale vengono concessi gli aiuti agli agricoltori nel sistema della PAC. L'introduzione del RPU sopprime i nessi tra produzione e sovvenzioni (il *decoupling*) entro un massimale nazionale basato sul totale degli aiuti diretti e dei pagamenti equivalenti durante un determinato periodo di riferimento storico.

Gli Stati membri possono scegliere tra diverse modalità di pagamento e di calcolo: il metodo storico, il metodo regionale e il metodo *ibrido*.

L'approccio *di base* (o *storico*) attribuisce agli agricoltori diritti corrispondenti ai pagamenti che hanno ricevuto e al numero di ettari che hanno coltivato secondo un dato periodo storico calcolato.

L'approccio *regionale* (o *tasso forfettario*) attribuisce diritti agli agricoltori sulla base di un calcolo a livello regionale. Gli importi corrispondono ai pagamenti ricevuti dagli agricoltori nella regione in questione e durante il periodo di riferimento e sono divisi per il numero di ettari ammissibili dichiarati dagli agricoltori nell'anno di introduzione del RPU. Ciascun agricoltore riceve un numero di diritti (tasso forfettario) che corrisponde al numero di ettari ammissibili dichiarati dagli agricoltori della regione durante l'anno di introduzione dell'RPU.

L'approccio *misto* (o *ibrido*) consente agli Stati membri, in casi giustificati, di applicare sistemi di calcolo diversi a seconda delle regioni del loro territorio. Essi possono anche calcolare i pagamenti dell'RPU basandosi su un approccio in parte storico e in parte basato su un tasso forfettario. Tali sistemi *ibridi* possono variare ulteriormente durante il periodo che va dalla prima applicazione dell'RPU e la piena attuazione, dando luogo a sistemi ibridi *dinamici* e *statici*. I sistemi *ibridi dinamici* possono assicurare la transizione dall'approccio *di base* (*storico*) a quello *regionale* (*tasso forfettario*).

salvaguardia del paesaggio e del patrimonio culturale dell'area rurale. In mancanza del rispetto di queste condizioni il beneficio è ridotto o revocato.

La compatibilità con le regole OMC è assicurata grazie al regime di aiuti disaccoppiati dalla produzione e garantiti con il RPU e l'inserimento degli stessi all'interno del *green box* dell'Accordo sull'Agricoltura, sempre che tali aiuti rispettino la "condizionalità" ha permesso il mantenimento di misure di sostegno agricolo.

La redistribuzione pubblica dei pagamenti dovuti agli agricoltori avviene secondo tre nuovi meccanismi: la "modulazione" che permette che il finanziamento alle aziende di maggiori dimensioni sia trasferito dal primo al secondo pilastro della PAC, coperto dal nuovo Fondo Europeo per lo Sviluppo Agricolo, allo scopo di incrementare lo sviluppo rurale di certe regioni; la presenza di "riserve nazionali" per i pagamenti dovuti sulla base del bilancio dell'RPU per coprire situazioni speciali o problemi di carattere straordinario.

Inoltre, è assicurata una gestione flessibile della PAC attraverso diversi strumenti: l'introduzione del già richiamato RPU; la possibilità di un parziale disaccoppiamento per alcuni prodotti con l'obiettivo di evitare l'abbandono dalle zone agricole più vulnerabili e di evitare lo squilibrio in alcuni settori; la possibilità di allocare una percentuale dei pagamenti alle riserve nazionali.

Si afferma, poi, un maggiore rigore finanziario nelle prospettive di bilancio dell'UE per il periodo 2007-2013. Il bilancio del primo pilastro della PAC è cristallizzato e sono imposti tetti massi annuali aventi caratteri obbligatori. Per rispettarli, le istituzioni dell'UE potranno costituire riduzioni lineari sugli aiuti già esistenti.

Infine, si introduce, nel quadro della stessa riforma, il criterio della "progressività": la riforma del 2003 è stata la prima pietra miliare di un processo graduale di mutamento nella finanza europea per il periodo 2007-2013. Infatti, una volta che i principi fondamentali sono stati stabiliti, la riforma di Medio Termine rappresenta solo la prima grande riforma prima di successive riforme settoriali.

4. LE RIFORME SETTORIALI: LE NUOVE FORME DI FINANZIAMENTO DELLA PAC E L'OCM UNICA.

Più recentemente la PAC è stato oggetto di due riforme settoriali sulle modalità di finanziamento e sulla OCM unica.

Il regolamento 1290/2005 ha profondamente rinnovato il sistema di finanziamento della PAC: il Fondo Europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), istituito dal regolamento

23 del 1962, è stato soppresso e sono stati creati due nuovi fondi: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Seguendo le regole che disciplinano la gestione finanziaria della PAC, la Commissione è, dunque, responsabile della gestione del FEAGA e del FEASR. In linea di principio, tuttavia, la Commissione non effettua pagamenti diretti ai beneficiari, ma in conformità al principio della gestione concorrente, questo compito è delegato agli Stati membri, che operano, a loro volta, attraverso organismi pagatori nazionali o regionali.

Gli organismi pagatori non si limitano ad effettuare i pagamenti ai beneficiari, ma, prima di procedere ai pagamenti, devono accertare, direttamente o tramite organismi delegati, l'ammissibilità delle domande di aiuto.

I pagamenti effettuati dagli organismi pagatori sono successivamente rimborsati dalla Commissione agli Stati membri su base mensile, nel caso del FEAGA, e su base trimestrale, nel caso del FEASR. Questi rimborsi sono tuttavia soggetti ad eventuali rettifiche da parte della Commissione quando questa procede ad operazione di liquidazione dei conti.

Il regolamento 1234 del 2007 ha riguardato le OCM che, con l'esigenza di procedere a semplificazione tecnica, sono state soppresse e sono state sostituite da un'OCM unica.

La regolamentazione delle OCM nei diversi settori è stata da sempre dettata da regolamenti-base fino all'emanazione di questo regolamento comunitario avente ad oggetto la predisposizione di un regolamento unico sulle OCM, con disposizioni residuali per taluni prodotti agricoli. Gli obiettivi essenziali del regolamento sono stati, in particolare, l'accorpamento delle ventuno preesistenti discipline OCM in un unico regolamento con disciplina unitaria e la presenza di una residua disciplina differenziata per alcuni settori specifici (il mercato della viticoltura e quello dei prodotti ortofrutticoli). Ad oggi, tale regolamento-base prevede l'adozione in fasi temporali scaglionate di regolamenti di esecuzione o di applicazione che innoveranno nel dettaglio il sistema delle OCM⁷⁰⁰.

5. PRINCIPI E REGOLE SULLA PAC NELLE FONTI DELL'UNIONE EUROPEA.

I principi istituzionali sulla PAC sono fondamentali per raggiungere la corretta costituzione del mercato interno che può essere realizzata soprattutto mediante un'azione diretta ed esclusiva dell'UE.

⁷⁰⁰ Per un approfondimento del nuovo regolamento unico OCM si veda FRASCARELLI, *L'OCM unica e la semplificazione della PAC*, 2008, consultabile sul sito <http://www.gruppo2013.it/working-paper>.

Le disposizioni contenute nel Trattato sono programmatiche e non stabiliscono regole specifiche sul concreto funzionamento della PAC. Al contrario, l'“anima” normativa della PAC è rappresentata da fonti secondarie, costituite per la gran parte da regolamenti comunitari. Tali strumenti normativi non lasciano spazio d'intervento agli Stati membri nell'attuazione degli obiettivi dell'atto, ma sono direttamente applicabili negli ordinamenti interni. Da ciò deriva il carattere fortemente accentrato delle politiche agricole perseguite in Europa. Tuttavia, la politica delle strutture è stata affidata, in alcune fasi di sviluppo della PAC, a direttive rivolte agli Stati membri, che hanno visto accresciuto il loro ruolo normativo accanto all'UE.

Il TCE, Trattato sulla Comunità Europea, in vigore fino al 1 Dicembre 2009, ha stabilito una serie di regole minime e programmatiche che, nell'ambito del mercato interno, disciplinano la PAC.

L'art. 39 del TFUE (ex 33 nel TCE) individua gli obiettivi istituzionali della PAC. Si prevede che il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune agricolo siano accompagnati dall'instaurazione di una PAC.

Dunque, l'intervento della PAC incide sia sulla produzione che sul mercato dei relativi prodotti entro i determinati fini indicati nel Trattato all'art 39 (ex art. 33 TCE) .

I fini indicati dal Trattato sono l'incremento della produttività mediante lo sviluppo del progresso tecnico e l'impiego migliore di fattori della produzione, l'assicurazione di un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie al miglioramento del reddito degli agricoltori, la stabilizzazione dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti e l'assicurazione di prezzi ragionevoli per i consumatori.

Questi obiettivi hanno sia carattere economico (lettere a, b, c) che sociale (lettere b ed e) e intendono salvaguardare gli interessi sia dei produttori che dei consumatori. Nel corso degli anni gli obiettivi istituzionali della PAC sono rimasti immutati fin dal Trattato di Roma e hanno dimostrato una forte flessibilità che ha permesso alle istituzioni comunitarie di attuare numerose riforme sin dagli anni ottanta.

È importante sottolineare che, come dimostrato dalla diritto giurisprudenziale europeo, gli obiettivi della PAC non possono essere raggiunti unitariamente e nello stesso momento. Infatti, nel corso degli anni, le finalità della PAC indicate nel Trattato sono risultate ampie e difficili da contemperare, soprattutto con riguardo alla relazione tra il tenore di vita equo degli agricoltori e la garanzia di prezzi ragionevoli per i consumatori.

Per questo motivo, la Corte di giustizia è stata chiamata, in passato, a pronunciarsi sulla portata di tali obiettivi ed ha affermato che le istituzioni comunitarie sono chiamate a garantire il contemperamento degli scopi. Tale affermazione ha dato alle istituzioni la possibilità di

operare in via temporanea per il raggiungimento degli uni o degli altri fini indicati nel Trattato e ad agire in modo del tutto discrezionale per il raggiungimento delle finalità indicate nel Trattato⁷⁰¹. Il legislatore comunitario ha avuto un notevole spazio di intervento quando ha dovuto scegliere strumenti e scopi diversi nelle varie riforme istituzionali della PAC o quando ha tenuto conto delle condizioni di mercato e delle priorità stabilite dalla Comunità e dalle sue istituzioni nei diversi momenti storici.

Seguendo gli obiettivi della PAC previsti all'art. 39 TFUE (ex art. 33 TCE), molte disposizioni dei Trattati hanno aggiunto obiettivi applicabili a tutte le politiche e le azioni dell'UE, soprattutto in materia di agricoltura. Infatti, la salute pubblica (art. 152 TCE), la protezione dei consumatori (art. 153 par. 2 TCE), la cooperazione economica e sociale (art. 159 TCE) e la protezione dell'ambiente (art. 175 TCE) nel corso del tempo sono diventati ulteriori obiettivi che perseguono, in senso ampio, le istituzioni nell'ambito della PAC.

La PAC, inoltre, si relaziona in via principale con altre due politiche fondamentali dell'UE.

Secondo l'art. 133 TCE, nell'attuale fase di liberalizzazione dei mercati e di globalizzazione, la politica commerciale comune stabilisce principi applicabili anche al commercio dei prodotti agricoli.

La politica della concorrenza, stante l'unicità della struttura del settore agricolo, conosce eccezioni alla sua stretta applicazione nell'ambito dei principi di produzione e di commercio dei prodotti agricoli.

Infatti, ex art. 42 par. 2 TFUE (ex art. 36 TCE) l'applicazione delle regole sulla concorrenza in agricoltura è subordinata alle misure determinate da parte del Parlamento e del Consiglio e la concessione di aiuti "per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali" o "nel quadro di programmi di sviluppo economico" è stabilito dal Consiglio, su proposta della Commissione.

Merita un accenno, purtroppo assolutamente insufficiente, anche il ruolo della Corte di giustizia che, con giurisprudenza risalente fin dagli anni sessanta, ha istituzionalizzato principi e regole applicabili anche in ambito agricolo. Tra i numerosi principi che la Corte ha affermato si possono richiamare: il principio di unicità del mercato e del divieto di discriminazione tra cittadini europei nell'ambito delle OCM⁷⁰²; il principio di legittimità della preferenza comunitaria, con l'obiettivo di proteggere il mercato comunitario da quello esterno⁷⁰³; il principio di corresponsabilità dei produttori agricoli⁷⁰⁴.

⁷⁰¹ Riferimento alle sentenze *Beus* C-5/67 del 13 Marzo del 1968 e *Van den Berg* C-265/85 dell'11 Marzo 1987.

⁷⁰² Sentenza *Commissionaires réunis*, C-81/77 e C-80/78.

⁷⁰³ Sentenza *Beus* già citata.

⁷⁰⁴ Sentenza *Stolting*, C-138/1978 del 1979.

6. LA DEFINIZIONE DI AGRICOLTURA AI FINI DELLA PAC.

L'art. 38 del TFUE definisce il termine “prodotti agricoli” i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come anche i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. La nozione di politica agricola è ampia e ricomprende anche la politica della pesca.

È fondamentale definire la materia “agricoltura” poiché ad essa si applicano misure particolari che derogano alle regole sulla concorrenza. Esiste una deroga che, ex art. 42 TFUE, prevede speciali poteri di intervento delle istituzioni europee, anche in difformità rispetto alle regole-base del diritto della concorrenza.

Nel definire l'agricoltura, il Trattato pone una particolare attenzione al prodotto agricolo piuttosto che all'attività agricola ed individua, in via tassativa, nell'Allegato I i prodotti cui si applica la disciplina “anticoncorrenziale” prevista dal Trattato.

L'attenzione al termine “prodotto agricolo” e non all'“attività” agricola rappresenta un elemento problematico entro cui definire la deroga alle regole anticoncorrenziali previste dal Trattato e, in generale, la politica agricola UE.

Infatti, se la formulazione nel TFUE si riferisce al “prodotto agricolo”, la recente riforma di Medio Termine della PAC, adottata con regolamento comunitario 1782/2003, ha optato per la nozione di “attività”, per quanto con riferimento al solo regime del pagamento unico (RPU). L'agricoltura sembrerebbe inquadrata oggi dal legislatore UE in termini di attività piuttosto che in termini di prodotto agricolo. Il diritto UE presta oggi maggiore attenzione al rapporto prodotto-fondo e al processo produttivo piuttosto che al risultato produttivo di un'attività.

Tuttavia, l'Allegato I resta in vigore e individua i prodotti agricoli suscettibili di una deroga alle norme anticoncorrenziali. Il catalogo di questi prodotti agricoli non rispecchia una scelta precisa e facilmente riconducibile a criteri empirici, ma riflette scelte, all'origine della Comunità, compiute dai paesi fondatori. Il catalogo ha assunto nel corso dei decenni carattere di rigidità e difficilmente verrà modificato.

7. IL TRATTATO DI LISBONA E LA PAC.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha modificato la disposizione e le regole dei Trattati in maniera profonda⁷⁰⁵.

⁷⁰⁵ Per un commento al Trattato di Lisbona si vedano tra gli altri: BASSANINI e TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Bologna, 2008; LUCARELLI e PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Napoli, 2008.

Il diritto dell'Unione Europea si occupa in via istituzionale delle politiche agricole⁷⁰⁶ all'interno del Titolo III del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito TFUE) agli artt. 38-44. Tuttavia, il nuovo Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea introduce una serie di cambiamenti meramente formali al titolo "Agricoltura" che era presente nel vecchio TCE.

In primo luogo, il Trattato consolidato, senza cambiarne la struttura, opera una nuova numerazione degli articoli in vigore. Inoltre, si introduce il concetto di "mercato interno" che sostituisce il precedente riferimento a "mercato comune".

Il nuovo Trattato mantiene aggregata la PAC e la PPC (politica sulla pesca comune), ma non prevede principi e obiettivi generali che si applicano anche ad altre politiche dell'Unione – infatti non si considerano nel titolo sull'Agricoltura alcuni obiettivi che si sono affermati nel corso del tempo come lo sviluppo sostenibile, la qualità dei prodotti, la sanità e protezione dei consumatori, lo sviluppo rurale e l'utilizzazione della terra, la multifunzionalità dell'agricoltura all'interno dell'UE o la relazione dell'agricoltura con la lotta contro i cambiamenti climatici.

Tuttavia, il nuovo TUE, riconoscendo la possibilità di una revisione semplificata dei Trattati, consentirà in futuro una modifica che inserisca anche altri obiettivi e principi alla politica agricola dell'Unione Europea.

Nel vecchio TCE mancava un'indicazione esplicita delle materie e delle rispettive competenze della Comunità⁷⁰⁷ che regolasse il complesso di attività anche in ambito agricolo.

Con il Trattato di Lisbona, il potere di azione dell'Unione Europea in ambito agricolo è orientato secondo il principio di competenza concorrente come adesso indicato all'art. 4 del TFUE. In tale articolo si indicano, infatti, le materie di competenza concorrente dell'Unione tra cui compare anche l'agricoltura. Tale forma di competenza è retta dal principio, ex art. 2 del TFUE, secondo cui l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Tuttavia, gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria e gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria.

Il principio di competenza concorrente attribuisce, in via primaria, il compito di legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti all'Unione, salvo che l'Unione intenda cessare l'esercizio della propria competenza. Dunque, con l'entrata in vigore Trattato di Lisbona, lo spazio di legiferare lasciato agli Stati membri sembra essere più limitato anche nella materia agricola. Ciò

⁷⁰⁶ Per un'analisi del diritto agrario alla luce del Trattato di Lisbona si veda COSTATO, *La PAC e il Trattato di Lisbona*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2008 fasc. 12 e BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto agrario*, 2009, pp.592-629.

⁷⁰⁷ Sulle nuove competenze nel Trattato di Lisbona si veda SBRESCIA, *Le competenze dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona*, Napoli, 2008.

potrebbe giustificarsi dall'obiettivo di una maggiore uniformità sostanziale del mercato comune nei settori indicati all'art. 4.

La materia agricola, secondo la dottrina maggioritaria e la Direzione giuridica della Commissione Europea, sembra ricondursi, di fatto, ad una competenza esclusiva piuttosto che ad una concorrente. Resta, dunque, problematico inquadrare correttamente il principio di competenza dell'UE in materia agricola alla luce dell'introduzione della materia "agricoltura" nell'elenco di materie ricondotte a competenza concorrente. Si potrebbe sostenere che, nel caso di specie, la competenza concorrente dell'UE risulta "rafforzata" e lascerebbe agli Stati membri uno spazio d'intervento più limitato rispetto alle altre materie di competenza concorrente.

8. IL PROCESSO DECISIONALE DELLE ISTITUZIONI UE IN MATERIA AGRICOLA E IL TRATTATO DI LISBONA.

La considerazione della base giuridica⁷⁰⁸ degli atti dell'Unione è il punto di partenza per definire le scelte decisionali di un atto giuridico europeo. Si dovrà, poi, analizzare nel dettaglio le disposizioni del nuovo Trattato che costruiscono le scelte decisionali dell'Unione in ambito agricolo.

In primo luogo, gli atti normativi dell'Unione, in materia agricola, devono indicare la base giuridica su cui si fondano. È un elemento essenziale che attribuisce all'istituzione la potestà e la competenza necessaria ad emanare un determinato atto. La valutazione della base giuridica dell'atto deve essere fondata su "elementi di fatto" che possano assicurare un adeguato controllo giurisdizionale. Tuttavia, la tendenza più recente in materia agricola si è fondata sull'adozione di basi giuridiche multiple, a causa dell'intreccio sempre più forte tra le scelte di politica agricola e le altre politiche dell'UE.

In merito ai poteri delle istituzioni in ambito agricolo, il nuovo art. 43 TFUE (ex art. 37 TCE), relativo alla legislazione in materia di politica agricola comune, sancisce il passaggio della fase decisionale generale dalla maggioranza qualificata in Consiglio su proposta della Commissione con previa consultazione del Parlamento alla procedura legislativa ordinaria. Tale procedura consiste nell'adozione congiunta tra Parlamento e Consiglio di un regolamento, una direttiva o una decisione⁷⁰⁹.

Nel caso di atti giuridici base in tema di "fissazione dei prezzi", di "prelievi", di "aiuti e di limitazioni quantitative", nonché per "la fissazione e la ripartizione delle possibilità di pesca",

⁷⁰⁸ Per un approfondimento della base giuridica degli atti dell'Unione in materia agricola si veda BIANCHI, *La politique agricole commune*, op. cit., pp. 163-193.

⁷⁰⁹ Per la procedura di "codecisione" si vedano gli artt. 289 e 294 TFUE.

si prevede ex art. 43 par. 3 l'adozione di regolamenti, direttive o decisioni da parte del Consiglio su proposta della Commissione.

Il regime di adozione degli atti giuridici di base in materia agricola è, dunque, distinto a seconda dell'oggetto di intervento. In generale, gli atti di base sono adottati mediante procedura di codecisione, ma nei casi indicati dall'art. 43.3 TFUE è prevista un'eccezione alla procedura di codecisione.

La generale estensione della procedura di codecisione e l'affermazione di maggiori poteri decisori al Parlamento non è stata perseguita interamente in materia agricola. Tuttavia, si sottolinea che *de facto* la disposizione derogatoria alla codecisione in certi settori non troverà facilmente applicazione nella prassi, soprattutto perché i casi indicati non sono chiari e non paiono avere un ambito di applicazione ben definito⁷¹⁰.

Gli atti normativi dell'Unione, in generale, si distinguono tra atti generali e atti specifici, soprattutto aventi carattere di esecuzione e che sono sottoposti a procedimenti diversi.

In materia agricola, si rilevano atti-base o atti-cornice che fissano regole generali e atti esecutivi che attribuiscono alla Commissione, insieme a "comitati", poteri di attuazione e di esecuzione.

In questo contesto, il Trattato di Lisbona introduce la distinzione tra atti legislativi e non e, per questi ultimi, distingue tra atti delegati e atti di esecuzione che, sulla base del Trattato, dovranno portarne esplicita menzione.

Gli atti d'esecuzione⁷¹¹, conseguenti, dunque, all'adozione di un atto base approvato in codecisione, hanno seguito e seguiranno il procedimento di "comitologia"; gli atti delegati⁷¹², una nuova categoria di atti prevista dal Trattato di Lisbona, ricadranno sotto la competenza della Commissione, sotto il controllo del Consiglio e del Parlamento.

⁷¹⁰ BIANCHI, *op. cit.*, p. 608-609.

⁷¹¹ L'art. 291 TFUE stabilisce che "gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea, al Consiglio. Ai fini del paragrafo 2, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. I termini "di esecuzione" sono inseriti nel titolo degli atti di esecuzione".

⁷¹² L'art. 290 TFUE afferma che "un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere. Gli atti legislativi fissano esplicitamente le condizioni cui è soggetta la delega, che possono essere le seguenti: a) il Parlamento europeo o il Consiglio possono decidere di revocare la delega; b) l'atto delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevano obiezioni. Ai fini delle lettere a) e b), il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei membri che lo compongono e il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. L'aggettivo "delegato" o "delegata" è inserito nel titolo degli atti delegati".

Il processo di comitologia⁷¹³ si è realizzato fortemente in materia agricola. È innegabile che, già a partire dal 1962 e in forma permanente dal 1970⁷¹⁴, la Commissione ha accettato, nelle materie indicate nei regolamenti del Consiglio, di agire in cooperazione con comitati composti da rappresentanti degli Stati membri. La composizione di tali comitati si è progressivamente allargata non solo ai rappresentanti degli Stati membri, ma anche a tutte le categorie socio economiche che avessero interessi in ambito agricolo.

Attualmente la Commissione è stata affiancata nei momenti di proposta, esecuzione e controllo da tre tipi di comitati: comitati di gestione, comitati di regolamentazione e comitati consultivi. I primi, su proposta della Commissione, formulano pareri sulle misure relative alla gestione dei mercati agricoli.

I comitati di regolamentazione formulano decisioni di regolamentazione generale dei settori, come la legislazione sui prodotti alimentari o le norme comuni di mercato.

Ai comitati consultivi sono attribuiti progetti sulle misure da adottare ed esprimono un parere entro un termine determinato che dovrà essere tenuto in “massima considerazione” dalla Commissione.

Le procedure decisionali di attuazione più importanti della PAC si svolgono tra Commissione e i comitati di gestione. Tuttavia, con il Trattato di Lisbona e a seguito della riforma di Medio Termine e del nuovo regolamento sull'OCM unica, il fenomeno dei comitati ha subito una drastica riduzione e sembra protendere verso un nuovo ordine istituzionale in cui sarà necessaria la creazione di una nuova “comitologia”.

9. Il *volet* di relazioni esterne della PAC.

La PAC e le scelte di politica agricola dell'UE si confrontano con il diritto internazionale pattizio e con il diritto commerciale internazionale.

L'Unione Europea ha riconosciuto, nel corso degli ultimi decenni, numerose concessioni commerciali a Stati terzi sulla base di accordi bilaterali e multilaterali (ad esempio, con i paesi ACP, il MERCOSUR, nei rapporti Euro-Mediterraneo) e ha previsto forme di esenzioni unilaterali assicurate dal sistema delle preferenze generalizzate con paesi extra UE dall'UE.

Oltre a queste forme di accordo limitato ad alcuni paesi nel mercato agricolo mondiale, i rapporti internazionali dell'UE in materia agricola si confrontano con il diritto

⁷¹³ Sulla “comitologia” e sulle sue conseguenze sul piano decisionale dell'istituzioni europee si vedano, tra gli altri: SAVINO, *I comitati dell'Unione Europea*, Milano, 2005; TUFANO, *La comitologia e le misure dell'esecuzione degli atti e delle politiche comunitarie in Diritto dell'Unione Europea*, 2008, fasc.1.

⁷¹⁴ La struttura consultiva dei comitati in materia agricola è stata oggetto di numerose riforme nel corso dei decenni. A seguito della riforma del 1999 e della riforma di Medio Termine del 2003, e alla luce dell'allargamento dell'Unione Europea nel 2004, le decisioni della Commissione 1999/468/CE e 2004/391 hanno definito ed inquadrato le funzioni dei gruppi consultivi nel settore della PAC.

dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (di seguito OMC). Infatti, in termini generali le scelte e gli indirizzi di politica agricola dell'UE devono essere compatibili con le regole dell'OMC.

Il diritto del commercio internazionale è stato istituzionalizzato già dal 1947 con l'entrata in vigore del Accordo Generale sul Commercio e sulle Tariffe (GATT). Tuttavia, il sistema del GATT in materia agricola era incompleto. Infatti, in tale accordo le parti contraenti esclusero il settore dell'agricoltura dalle regole e i principi affermati nell'Accordo generale.

In ambito agricolo, la natura dei rapporti Unione europea e OMC si è formata e consolidata già con le riforme della PAC negli anni '80 che, stante la sovrapproduzione e l'accumulo di prodotti agricoli verificatasi in quegli anni, portarono la CEE ad istituzionalizzare una politica di sussidi all'esportazione.

Solo con l'*Uruguay Round*, che iniziò a Punta del Este nel 1986, si incluse questo settore nei negoziati multilaterali sul commercio. Dopo otto anni di lunghi negoziati e la firma del trattato di Marrakech nel 1994, fu creata una nuova struttura multilaterale per incoraggiare la liberalizzazione del mercato agricolo all'interno di una nuova organizzazione internazionale, l'OMC.

Nel sistema OMC l'agricoltura è ora disciplinata da un accordo specifico, l'Accordo sull'Agricoltura⁷¹⁵ del 1994, le cui disposizioni prevalgono sull'Accordo istitutivo dell'OMC. La produzione agricola e il commercio agricolo sono disciplinati parzialmente anche da altri due accordi: l'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie e l'Accordo sul Commercio (l'SPS) e i Diritti di Proprietà Intellettuale (il TRIPS)⁷¹⁶.

Sulla base dell'accordo agricolo i membri OMC e quindi anche l'UE, sono sottoposti ad un programma di attuazione di una riforma delle politiche agricole in. Questo programma impone una serie di obblighi per gli Stati membri dell'OMC, e quindi anche per la PAC, in tre settori fondamentali del mercato agricolo mondiale: l'accesso al mercato, il sostegno al mercato e i sussidi all'esportazione⁷¹⁷.

⁷¹⁵ Sul Accordo sull'Agricoltura e sul sistema OMC nella materia agricoltura si veda, per tutti, BORGHI, *Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004.

⁷¹⁶ Sul tema degli accordi internazionali si tenga conto che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha avuto un ruolo fondamentale nel definire gli effetti diretti degli accordi internazionali nel sistema delle fonti dell'UE. Mentre la Corte ha riconosciuto effetti diretti ad accordi internazionali, non ha riscontrato effetti diretti ed immediati alle norme GATT e OMC. Infatti, la Corte ha disposto che, tenuto conto della natura e dell'economia degli accordi OMC, questi non figurano tra le normative alla luce delle quali la Corte controlla la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie.

Cfr. le sentenze *International Fruit* (C-21/72), *Bresciani* (C-87/75), *Kupferberg* (C-104/81), *Portogallo c. Consiglio* (C-162/96), *Christian Dior e Assco Gerüste* (C-300/98).

⁷¹⁷ Nell'ambito delle forme di accesso al mercato si richiedono agli Stati: la conversione delle misure di protezione alle frontiere in dazi doganali (equivalenti alle tariffe) con una loro riduzione graduale, per alcuni prodotti che non sono soggetti a tariffe, una serie di impegni per un accesso minimo ai paesi terzi mediante l'apertura di quote tariffarie, inoltre non dovrebbero essere alzate le attuali tariffe all'importazione, l'introduzione di una clausola di

All'OMC al momento, oltre che l'applicazione delle misure di attuazione dell'Uruguay Round, si stanno svolgendo negoziati internazionali per la conclusione del Doha Round, lanciato nel 2001 e non ancora concluso. Tale negoziato ha l'obiettivo di ridurre ulteriormente i dazi e le linee tariffarie tra i paesi OMC secondo regole più stringenti soprattutto per i paesi sviluppati come l'UE. Gli obiettivi generali del negoziato consistono in una riduzione nelle forme di sussidio all'esportazione e di sostegno interno. I settori del commercio internazionale oggetto del *Doha Round* restano prevalentemente quelli dell'*Uruguay Round*: le forme di accesso al mercato, le misure di sostegno interno e i sussidi all'esportazione.

Le proposte dell'UE sulle modalità con cui impegnarsi ai fini di una conclusione del *Doha Round* consistono in una riduzione del 60% del sistema tariffario con l'esterno per migliorare l'accesso al mercato, l'area di maggiore interesse per agricoltura europea.

Inoltre, l'UE intende assicurare un equilibrio al sistema multilaterale di scambi assicurando un trattamento speciale per i paesi in via di sviluppo (i PVS), impegni specifici per i prodotti sensibili che dovrebbero subire un diverso trattamento tariffario e il dovuto riguardo a problemi collaterali al commercio come l'ambiente, lo sviluppo rurale, la protezione delle denominazioni d'origine.

10. IL PRESENTE ED IL FUTURO DELLA PAC.

Attualmente la PAC rappresenta la politica europea più costosa per l'Unione. Essa costituisce, infatti, oltre il 40%, circa 57 miliardi di euro, delle spese nel bilancio europeo⁷¹⁸. Le riforme degli anni novanta prima e la riforma di Medio Periodo, poi, hanno cercato di diminuire l'incidenza della spesa in agricoltura per l'UE.

salvaguardia che viene fatta valere o quando il volume delle importazione eccede una certa soglia o quando i prezzi all'importazione scendono sotto un determinato livello.

Nell'ambito delle misure di sostegno al mercato l'accordo sull'Agricoltura prevede una riduzione sul volume delle misure di aiuto interno che dipendono da tre diverse "scatole" di misure con effetti incidenti sulle forme di distorsione del commercio sui mercati agricoli, nel rispetto di un livello di disaccoppiamento impiegato in relazione alla produzione: l'*orange box*, contiene un insieme di misure di supporto che unisce forme di sostegno dei prezzi e aiuti alla produzione che non sono esentati da obblighi di riduzione; il *blue box* che contiene una serie di aiuti collegati a programmi di controllo dell'offerta da parte delle istituzioni e che sono esentati da obblighi di riduzione (aiuti diretti ad aree o ad output fissi o allocati ad una certa quantità di prodotti, come le forme di Aiuto compensatorio previsti dalla PAC; il *green box* che prevede due forme di supporto: servizi pubblici; e i pagamenti diretti ai produttori e disaccoppiati dalla produzione. Questi comprendono programmi di garanzia e sicurezza, programmi previsti per ammortizzatori sociali e programmi di protezione ambientale. Queste forme di aiuto sono totalmente scollegate da obblighi di riduzione.

In ultimo per quanto riguarda le forme di sussidio all'esportazione l'Accordo sull'Agricoltura li consente. Tuttavia, queste misure sono concesse solo se gli stati OMC si impegnano a ridurre le forme interne di sussidio. Ad oggi, l'UE ha realizzato una riduzione lineare su venti gruppi di prodotti.

⁷¹⁸ Per un approfondimento sull'incidenza dell'agricoltura nel bilancio europeo si veda, tra gli altri: SCOPPOLA, *La politica agricola dell'UE: redistribuzione o bene pubblico europeo?* in SALVEMINI e BASSANINI, *Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010.

Tuttavia, ciò ha richiesto e continua a richiedere progetti di riforma della PAC che limitino le forme di intervento e di aiuto al mondo agricolo europeo e che prevedano regimi più uniformi di finanziamento e di sostegno.

Attualmente il futuro della PAC è animato da due filoni: l'entrata in vigore di regolamenti di settore adottati sulla base del criterio di "progressività" affermato dalla grande riforma di Medio Termine del 2003 e la negoziazione di una PAC riformata alla luce del futuro bilancio pluriennale della UE previsto per il periodo 2013-2018.

Il primo filone si concentra su riforme settoriali, adottate con regolamenti base, che si sono succeduti a partire dal 2003: quella sulle OCM nel 2003; quella sul Pacchetto Mediterraneo nel 2004; quella sul settore zuccheri nel 2006 e 2007; quella sul mercato dei frutti e degli ortofrutticoli nel 2007; sui vini nel 2008. In ultimo, la "valutazione dello Stato di salute della PAC", il cosiddetto "*Health Check*", già indicato nella riforma di Medio Termine del 2003, ha portato all'adozione di tre regolamenti fondamentali nel 2009.

Il secondo filone si delinea attorno alla futura adozione del bilancio UE di lungo termine, definito anche come "prospettive finanziarie", che coprirà il periodo 2013-2018. Tale bilancio che verrà adottato nel 2013 dovrà prevedere una riforma strutturale della PAC che tenda a diminuire l'entità delle spese in agricoltura dell'Unione. Attualmente le questioni principali che riguardano la futura PAC concernono: l'eliminazione graduale o la riforma del "pagamento unico per azienda" ed il rafforzamento di pagamenti specifici per i beni pubblici ambientali (ad esempio ricompensare gli agricoltori per servizi di tutela ambientale) ed i beni pubblici sociali (garantire la sicurezza alimentare per i cittadini europei) .

Già dal 2007 una comunicazione della Commissione⁷¹⁹ ha costituito il punto di partenza delle consultazioni per determinare i caratteri della nuova PAC. La valutazione di questo

⁷¹⁹ La Comunicazione "In preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC riformata" n. 722 del 2007 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio.

In questo documento di preparazione alla "valutazione sullo stato di salute della PAC" riformata, la Commissione ha concentrato la propria attenzione su tre questioni essenziali.

In primo luogo, si prevedono alcune misure che incidono sul regime del pagamento unico (RPU): la semplificazione del regime del pagamento unico (RPU) secondo un'applicazione più uniforme del dispositivo che limita l'erogazione di aiuti accoppiati, il costante adeguamento del principio di condizionalità in modo da promuovere un'agricoltura sostenibile nel rispetto delle nuove esigenze della società e il riesame della ripartizione degli aiuti al fine di limitare i pagamenti più ingenti e innalzare la soglia minima di superficie richiesta per gli importi modesti.

In secondo luogo, ci dovranno essere misure di intervento del mercato per innovare alcuni strumenti di gestione della PAC che non rispondono più alle esigenze dei mercati, in particolare le misure vigenti nel settore cerealicolo e in quello lattiero-caseario.

Infine, tener conto delle sfide ambientali e degli strumenti che la PAC intende utilizzare per far fronte a talune questioni sollevate dai cambiamenti climatici, come le bioenergie, la gestione delle risorse idriche e la biodiversità; in tal senso, nell'ambito della gestione dei rischi, il secondo pilastro della PAC sullo sviluppo rurale è considerato lo strumento più idoneo alla gestione delle crisi in agricoltura.

documento ha permesso un'analisi puntuale su elementi che dovranno interessare la riforma PAC, coinvolgendo sia le istituzioni che le parti sociali.

Il Consiglio si è espresso in termini positivi su "un documento che analizza correttamente le principali evoluzioni a seguito delle riforme concordate nel 2003/2004 e che identifica le principali sfide che la PAC dovrà affrontare negli anni a venire: in primo luogo l'efficacia, l'efficienza e la semplificazione del regime di pagamento unico; in secondo luogo il ruolo degli strumenti di sostegno del mercato e il miglioramento dell'orientamento al mercato; ed in terzo luogo la risposta alle sfide nuove e a quelle esistenti in materia di gestione dei rischi, cambiamenti climatici, biocarburanti, gestione delle risorse idriche e biodiversità"⁷²⁰.

Il Parlamento europeo ha, poi, adottato il 12 marzo 2008 una risoluzione sulla "valutazione dello stato di salute" delle PAC, auspicando la creazione di un marchio europeo di qualità, sollecitando la tutela di DOP (Denominazione di Origine Protetta) e IGP (Indicazione Geografica Protetta), nonché l'indicazione dell'origine in etichetta e di misure contro le speculazioni. Il Parlamento europeo ha chiesto, inoltre, di fornire aiuti PAC solamente ai veri agricoltori, di abolire il *set-aside* e gli aiuti alle colture energetiche, senza estendere la condizionalità. L'obiettivo finale proposto si concentra sul proseguimento verso un più rapido disaccoppiamento dalla produzione.

Più recentemente la Commissione ha presentato la proposta legislativa definitiva per "la valutazione sullo stato di salute della PAC", l'*"Health check"*⁷²¹.

Tale proposta ha portato nel 2009 all'adozione di tre nuovi regolamenti base che hanno fortemente modificato tre regolamenti base nell'ambito della PAC⁷²².

I nuovi regolamenti, che sono entrati in vigore interamente nel Gennaio 2010, prevedono nuove norme direttamente applicabili agli Stati membri in settori chiave della PAC sia nell'ambito del I pilastro sul mercato agricolo che in quello del II pilastro sullo sviluppo rurale. Le principali novità concernono l'aggiornamento del regime di pagamento unico, la modulazione progressiva, il disaccoppiamento totale degli aiuti, la revisione del sistema delle quote latte, la soppressione del *set aside*, il rafforzamento della condizionalità e l'inserimento di quattro nuove priorità da realizzare attraverso la politica dello sviluppo rurale: cambiamenti

⁷²⁰ Comunicazione della Commissione "In preparazione alla 'valutazione dello stato di salute' della PAC riformata", Adozione delle Conclusioni del Consiglio, 13 marzo 2008, 7150/08.

⁷²¹ "Valutazione sullo stato di salute della PAC", Proposta legislativa della Commissione, 20 maggio 2008, COM(2008) 306/4.

⁷²² I tre nuovi regolamenti sono il 73, 74, 75 del 2009 che modificano rispettivamente numerose disposizioni dei regolamenti 1782/2003 sulla riforma di Medio Termine, 1234/2007 sull'OCM unica e 1698/2005 sullo sviluppo rurale e sul Fondo europeo agricolo sullo sviluppo rurale (FEASR).

climatici e rispetto del protocollo di Kyoto, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, biodiversità⁷²³.

Negli ultimi anni, il dibattito per il futuro della PAC dopo il 2013 si è concretizzato in incontri, discussioni e prese di posizione da parte delle istituzioni, delle categorie professionali e del mondo accademico che intendono semplificare il funzionamento della PAC e ridurne progressivamente la portata sul bilancio europeo, orientandone le scelte su nuovi obiettivi e nuove regole.

La Conferenza sulla “revisione del bilancio” organizzata dalla Commissione Europea nel Novembre 2008 è stato un momento importante nel progetto di riforma della PAC. Nel Marzo del 2009 la Commissione ha adottato una Comunicazione sulla semplificazione della PAC che, tenuto conto di una precedente Comunicazione del 2005 e delle riforme successive al 2003, fa il punto sulle possibilità di semplificare la PAC nei prossimi anni.

Più recentemente, nel Novembre 2009, la pubblicazione di una dichiarazione realizzata da un gruppo di influenti economisti agrari che sostengono “Una Politica Agricola Comune per i beni pubblici europei” ha alimentato ulteriore spazio al dibattito per una riforma della PAC⁷²⁴.

⁷²³ Sul regime di pagamento unico (RPU), in previsione di uno scenario post-2013, caratterizzato da minori disponibilità finanziarie per il settore e da un aumento progressivo della modulazione, la riforma prevede per gli Stati Membri la facoltà di procedere, a partire dal 2010, ad un livellamento del valore dei premi annualmente erogati, al fine di evitare radicali cambiamenti per gli agricoltori a partire dal 2014. Sono inoltre previste la rimozione dei vincoli sui titoli da riserva (trasferimento ed obbligo di utilizzo per cinque anni) e del vincolo di utilizzo dell'80% dei titoli per il trasferimento senza terra.

Sulla modulazione progressiva, in virtù delle nuove sfide che il II pilastro sullo Sviluppo Rurale è chiamato ad affrontare, si prevede di incrementare le risorse da destinare al settore attraverso un rafforzamento del tasso di modulazione obbligatoria, dall'attuale 5% al 13%, da raggiungere gradualmente nel 2012, con un aumento del 2% annuo.

Sul disaccoppiamento totale, in considerazione della riforma dell'RPU, si tende ad eliminare gli aiuti accoppiati, integrandoli pienamente con quest'ultimo.

Sul limite minimo dei pagamenti, al fine di semplificare e ridurre gli oneri di gestione dei pagamenti diretti, agli Stati membri è concessa la facoltà di stabilire un importo minimo dei pagamenti, inferiore a 250 euro all'anno, oppure una superficie ammissibile minima di 1 ettaro per azienda.

Sulla revisione del sistema delle quote latte, la riforma prevede una uscita graduale dai vari regimi quantitativi, tra cui quello delle quote latte, la cui abolizione è prevista per il 1 aprile 2015.

Sulla riformulazione dei pagamenti supplementari, l'Articolo 68 della Proposta di Regolamento prevede la possibilità per gli Stati Membri di introdurre nuove misure, che permetterebbero di sostenere comparti o regioni in difficoltà (ad es. per mitigare l'abolizione delle quote latte) o incentivare l'utilizzo di strumenti innovativi di gestione del rischio a favore degli agricoltori, non necessariamente nei settori nei quali viene applicata la trattenuta degli aiuti diretti.

Sull'abolizione di alcuni interventi pubblici nell'ambito delle OCM, sono state previste alcune modifiche per garantire che gli strumenti di controllo dell'offerta non frenino la capacità degli agricoltori di rispondere ai segnali del mercato, ma fungano da rete di sicurezza in caso di crisi.

Sul *set aside*, in base alle prospettive di mercato e all'attuazione dell'RPU, si prevede di abolire il ritiro dei seminativi dalla produzione, quale strumento di controllo dell'offerta, a partire dal 2009.

In tema di condizionalità: la proposta della Commissione mira a semplificare il quadro delle norme esistenti e a circoscrivere ai soli aspetti agricoli l'applicazione dei vincoli di condizionalità a carico degli agricoltori beneficiari di pagamenti diretti della PAC.

Il regolamento relativo allo sviluppo rurale e al Fondo europeo agricolo sullo sviluppo rurale (FEASR) riconosce un aumento della modulazione obbligatoria per sostenere gli sforzi tesi a realizzare le priorità dell'UE in materia di cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche e biodiversità.

11. CONCLUSIONI SUL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO.

Tenuto conto degli ultimi sviluppi e delle recenti normative che regolamentano il mercato agricolo e lo sviluppo rurale, si possono tracciare tre ambiti di sviluppo probabile che si delineeranno dalla riforma della PAC prevista per il 2013: riduzione del budget agricolo, riduzione del sostegno diretto dei redditi agricoli e crescita degli strumenti di supporto mediante incentivi impostati su criteri sempre più attenti alla tutela dell'ambiente e del clima.

La riduzione del budget sembra la prospettiva più concreta. Non pare giustificata oggi l'elevata quota di risorse destinata ad un settore produttivo che rappresenta ormai pochi punti percentuali del PIL di molti Stati membri. La riduzione del sostegno all'agricoltura non si concilia con un'esigenza di aumento della competitività dell'economia europea all'interno del mercato agricolo mondiale. Il punto più importante su cui condurre la PAC dovrebbe essere un rifinanziamento delle forme di sviluppo rurale del II pilastro.

In secondo luogo, la riduzione del sostegno diretto agli agricoltori è proposta a più livelli, per quanto sia un tema dove la riforma avrebbe ripercussioni politicamente più "sensibili". Tuttavia, l'approccio basato su un tasso di aiuto ad ettaro omogeneo su base regionale e non su base storica riferita al periodo 2000- 2002 pare inevitabile.

Infine, la presenza di incentivi crescerà, sulla base del criterio minimo di condizionalità, con particolare attenzione a beni pubblici ambientali.

⁷²⁴ La dichiarazione propone di eliminare tutti quei sussidi che stimolano la produzione e sostengono il reddito degli agricoltori, in sostanza di eliminare il I pilastro della PAC. L'erogazione di sussidi agli agricoltori dovrebbe essere prevista solo per i beni pubblici, e, in particolare per quei beni agricoli che si relazionano alla lotta al cambiamento climatico, alla salvaguardia della biodiversità ed alla gestione delle risorse idriche.

CAPITOLO III

IL PROCESSO DECISIONALE NEL LIVELLO REGIONALE.

1. IL PIANO STRATEGICO NAZIONALE (PSN) E I PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE DELLE REGIONI (PSR).

Il ruolo delle Regioni, in tema di Agricoltura, emerge soprattutto per quel che riguarda il secondo pilastro della PAC, comprendente lo sviluppo rurale, pilastro che si è notevolmente accresciuto negli ultimi anni sia in termini di risorse finanziarie, sia in termini di nuovi e variegati obiettivi da raggiungere.

Abbiamo analizzato la questione delle competenze tra Stato e Regioni e con esse delle responsabilità in capo ai vari livelli di governo, notando come data la *multifunzionalità* della materia Agricoltura, i confini non siano sempre netti e sorgano, spesso, difficoltà di inquadramento nella ripartizione.

Se in tema di ripartizioni di competenze il ruolo delle Regioni per la materia Agricoltura non ha grande incidenza, la prospettiva muta notevolmente dal punto di vista del livello in cui vengono investite le risorse della politica agricola, in particolare della politica di sviluppo rurale.

Un caso classico è, appunto, quello dell'attuazione delle misure di sviluppo rurale. La complessa articolazione del percorso istituzionale di programmazione dal livello comunitario fino all'approvazione dei Programmi di sviluppo rurale delle Regioni, ha coinvolto appieno il livello regionale dando vita ad un sistema complesso di dialogo tra i vari livelli di governo; la complessità delle procedure è tra le prime cause dei ritardi dell'attuazione della PAC nel suo secondo pilastro anche se essi non sono sempre ascrivibili alle Regioni ma hanno spesso ragioni di natura organizzativa o congiunturale. In particolare⁷²⁵ le difficoltà incontrate nell'attuazione della politica di sviluppo rurale sono:

– le difficoltà da parte delle Regioni ad avviare le procedure di selezione dei nuovi progetti, spesso legate a problemi di natura organizzativa della amministrazioni regionali (ricambio delle funzioni dirigenziali, numerosità e preparazione del personale, ecc.) e all'impegno che hanno dovuto dedicare nella revisione dei programmi a seguito dell'Health Check;

⁷²⁵ Cfr. MONTELEONE., *La politica di sviluppo rurale tra presente e futuro*, in "Agriregionieuropa", Anno 6, numero 20, marzo 2010, pp. 45-52.

- i cambiamenti nelle procedure di gestione e controllo degli organismi pagatori, come ad esempio il *refresh* delle superfici aziendali, che in taluni casi hanno ritardato i pagamenti in particolari nelle misure a superficie;
- la complessità delle procedure amministrative che rappresenta spesso un deterrente per imprese a presentare una domanda di contributo nell'ambito delle misure previste nei PSR;
- la crisi economica e finanziaria, che ha ridotto la capacità di investimento dei beneficiari e, di conseguenza, la partecipazione ai bandi e l'assorbimento delle risorse disponibili;
- i livelli dei premi agro ambientali non sempre in grado di compensare i maggiori costi e i minori ricavi derivanti dagli impegni, che anche in questo caso hanno reso meno appetibili le misure previste nei PSR;
- la concentrazione della spesa sostenuta nell'Asse II mostra, inoltre, come tale avanzamento finanziario sia in gran parte generato da impegni ambientali assunti nel precedente periodo di programmazione e da misure a premio, confermando una diffusa difficoltà a mettere a regime le misure strutturali che prevedono investimenti a carattere aziendale o territoriale.

Le Regioni, dunque, sono state chiamate dall'Europa all'approvazione dei propri PSR.

L'*iter* politico parte da lontano. A seguito della promulgazione del regolamento 1689/2005, la Comunità Europea ha prodotto nella seconda metà del 2006 i due regolamenti attuativi (quello transitorio e quello applicativo)⁷²⁶ e gli Orientamenti strategici comunitari (Osc)⁷²⁷. Infine, la Commissione europea ha adottato la decisione inerente la ripartizione finanziaria del contributo Fears⁷²⁸ per ogni Stato membro. Sulla base degli Osc, ogni Stato membro ha proceduto alla stesura del proprio Piano strategico Nazionale⁷²⁹ (Psn) che, oltre a delineare gli obiettivi generali e le priorità territoriali, ha definito l'allocazione finanziaria dei fondi tra le Regioni. La funzione del Psn, è di cornice strategica per la formulazione dei Psr, la cui stesura è stata demandata in Italia alle 21 Regioni e Province autonome. Nonostante si

⁷²⁶ Comunità Europea, regolamento (CE) n.1320/2006 della Commissione del 5 settembre 2006 recante disposizioni per la transizione al regime di sostegno allo sviluppo rurale istituito dal regolamento (CE) n.1698/2005 del Consiglio, Bruxelles, 2006 e Comunità Europea, regolamento (CE) n.1974/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n.1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Fears), Bruxelles, 2006. Una settimana prima del reg.1974/2006 è stato emanato anche il regolamento (CE) n.1975/2006 che riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità.

⁷²⁷ Commissione europea, Decisione del Consiglio 2006/144/CE, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013), GU L 55 del 25/02/2006.

⁷²⁸ Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.

⁷²⁹ Psn italiano http://www.reterurale.it/downloads/documenti/Psn_20_Ottobre.pdf.

auspicasse che il Psn fosse realmente una guida per la stesura dei PSR, alcune Regioni hanno lavorato alla definizione del proprio programma senza curarsi troppo della strategia nazionale. Ciò è accaduto in parte a causa della metodologia per la definizione delle aree: in alcune regioni questa definizione, pur all'interno della delimitazione del Psn, è stata adottata seguendo un metodo diverso. Il problema della definizione delle aree sta a monte, derivando dalla metodologia del Regolamento che fa propri i criteri dell'Ocse, criteri non sempre adeguati per l'individuazione delle differenziazioni presenti nei territori rurali.

“La procedura di approvazione di ogni Psr è stata particolarmente laboriosa: una volta predisposto il testo del Psr sulla base della modulistica prevista dalla Commissione e approvato dalla Giunta regionale, questo è stato notificato alla Commissione. La Commissione, a sua volta, era chiamata innanzitutto a dichiararne la ricevibilità, sulla base di un’analisi preliminare degli aspetti formali e organizzativi, e nei successivi sei mesi era tenuta ad esprimere un giudizio sul suo contenuto. Al termine della valutazione, la Commissione trasmetteva alla Regione interessata le sue osservazioni in modo che questa potesse apportare eventuali modifiche al testo del Psr. Solo al termine di questo negoziato la Commissione ha espresso la propria approvazione del Psr per poi tradurla in decisione qualche giorno dopo”⁷³⁰.

La complessità dell'*iter* l'ha reso anche dispendioso in termini di tempo. Come si può evincere dai dati espressi nella tabella 1, pressoché tutte le Regioni italiana hanno, di fatto, avviato la politica di sviluppo rurale nel 2008, con un anno di ritardo rispetto al settennio di programmazione 2007-2013. Addirittura alcune Regioni – ovvero Valle d’Aosta, Molise, Basilicata, Puglia e Sicilia – hanno completato l’*iter* di approvazione dei Psr nei primi mesi del 2008.

⁷³⁰ SOTTE e RIPANTI, *I Psr 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-quantitativa*, Working paper n.6, “Gruppo2013”, aprile 2008.

Tab. 1 – Stato di avanzamento della programmazione in Italia (aggiornato al 15.03.08)

Regioni	Notificato	Ricevibile	Osservazioni Ue	Contro-deduzioni	Approvato	Decisione finale Ue
Psn – Italia	22 dic. 06	11 gen. 07	2 mar. 07	6 lug. 07	-	-
Rete rurale nazionale	13 feb. 07	7 mar. 07	16 mag. 07	4 giu. 07	20 giu. 07	13 ago. 07
Valle d'Aosta	7 mag. 07	11 giu. 07	9 nov. 07	6 dic. 07	23 gen. 08	18 feb. 08
Piemonte	6 apr. 07	10 mag. 07	13 ago. 07	29 ott. 07	20 nov. 07	28 nov. 07
Lombardia	2 mar. 07	14 mar. 07	8 giu. 07	3 lug. 07	19 set. 07	17 ott. 07
Bolzano	2 mar. 07	14 mar. 07	1 giu. 07	28 giu. 07	24 lug. 07	12 set. 07
Trento	19 giu. 07	13 ago. 07	15 nov. 07	3 dic. 07	19 dic. 07	15 feb. 08
Veneto	23 feb. 07	12 mar. 07	8 giu. 07	3 lug. 07	19 set. 07	17 ott. 07
Friuli Venezia Giulia	23 mar. 07	13 apr. 07	13 ago. 07	1 ott. 07	24 ott. 07	20 nov. 07
Liguria	7 mar. 07	28 mar. 07	23 lug. 07	3 ott. 07	24 ott. 07	20 nov. 07
Emilia Romagna	9 feb. 07	22 feb. 07	16 mag. 07	3 lug. 07	25 lug. 07	12 set. 07
Toscana	29 mar. 07	18 apr. 07	6 lug. 07	10 ago. 07	19 set. 07	16 ott. 07
Umbria	22 mar. 07	26 apr. 07	19 ott. 07	26 ott. 07	20 nov. 07	29 nov. 07
Marche	2 mag. 07	25 mag. 07	30 ott. 07	22 nov. 07	19 dic. 07	15 feb. 08
Lazio	17 mag. 07	18 giu. 07	30 ott. 07	22 nov. 07	19 dic. 07	15 feb. 08
Abruzzo	16 mar. 07	3 apr. 07	13 ago. 07	26 nov. 07	19 dic. 07	15 feb. 08
Molise	27 giu. 07	3 lug. 07	19 nov. 07	5 dic. 07	20 feb. 08	25 feb. 08
Campania	16 mar. 07	2 apr. 07	17 lug. 07	13 ago. 07	24 ott. 07	20 nov. 07
Puglia	23 lug. 07	13 ago. 07	23 nov. 07	5 dic. 07	23 gen. 08	18 feb. 08
Basilicata	1 giu. 07	27 giu. 07	30 ott. 07	3 dic. 07	23 gen. 08	18 feb. 08
Calabria	26 apr. 07	16 mag. 07	10 ott. 07	30 ott. 07	20 nov. 07	29 nov. 07
Sicilia	2 lug. 07	31 lug. 07	22 nov. 07	6 dic. 07	23 gen. 08	18 feb. 08
Sardegna	2 lug. 07	17 lug. 07	18 ott. 07	29 ott. 07	20 nov. 07	28 nov. 07

Fonte: www.politicheagricole.it

La tempistica dell'attuazione della politica di sviluppo rurale ha subito un ulteriore rallentamento con la decisione del Consiglio del 20 novembre 2008 con cui è stato raggiunto il compromesso politico sui contenuti della revisione della PAC. In seguito, il Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008 ha approvato il *Recovery Plan*, che ha previsto il varo di azioni prioritarie di stimolo economico, che sul fronte del II pilastro della PAC si è tradotto con l'introduzione di una nuova sfida volta a miglioramento delle infrastrutture telematiche a banda larga nelle aree rurali.

Nei mesi successivi è stato avviato l'*iter* che ha portato all'approvazione degli atti normativi comunitari di riforma della PAC, nuovi riferimenti normativi per l'attuazione della politica di sviluppo rurale, tra i quali:

- Reg. (CE) 72/2009 che modifica, tra gli altri, il Reg. (CE) 1234/2007 (OCM unica);
- Reg. (CE) 73/2009 sui regimi di sostegno della PAC, I Pilastro, che sostituisce il Reg. (CE) 1782/2003;
- Reg. (CE) 74/2009 che modifica il Reg. (CE) 1698/2005 sullo sviluppo rurale;

- Reg. (CE) 473/2009 che modifica il Reg. (CE) 1698/2005 e il Reg. (CE) 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune (banda larga);
- Decisione 2006/144 del 19 gennaio 2009, che modifica gli Orientamenti comunitari sullo sviluppo rurale.

Secondo un primo bilancio della politica di sviluppo rurale in Europa, per molti stati membri, ed in particolare per l'Italia se da un lato la regionalizzazione della politica dà attuazione al principio di sussidiarietà, in piena coerenza con lo spirito europeo, “dall'altro implica certamente un notevole carico amministrativo aggiuntivo in capo alle istituzioni regionali, nazionali e comunitarie, considerate le articolate procedure previste per la programmazione, modifica e approvazione dei programmi, nonché per il monitoraggio e la valutazione. Seppure la coerenza tra Psn e PSR sia imposta dai regolamenti comunitari, occorre tener presente che 88 PSR equivalgono ad altrettante differenti visioni della politica di sviluppo rurale, a prescindere dal livello nazionale o regionale della amministrazione che gestisce i fondi”⁷³¹.

Per l'Italia la situazione è più complessa che per gli altri paesi, poiché la politica di sviluppo rurale 2007-2013 si articola in modo molto complesso: 1 PSN, 21 PSR, 41 misure attivabili per ciascun PSR, un migliaio di bandi e centinaia di migliaia di domande.

“Risulta importante sottolineare che contestualmente all'approvazione dei 21 piani regionali da parte della CE è avuta l'approvazione anche del programma nazionale di supporto e collegamento denominato 'Rete rurale nazionale', attraverso cui saranno messi a disposizione oltre 16,6 miliardi di euro di finanziamenti pubblici, da utilizzare per attuare una politica di incentivazione della competitività del settore, fortemente orientata al rispetto dell'ambiente e al sostegno di un armonioso sviluppo socio economico di tutte le aree rurali”⁷³².

Il quadro normativo conseguente la riforma del medio termine dello sviluppo rurale 2007-2013, si caratterizza, dunque, per una certa instabilità. La riforma, infatti, è stata più complessa e articolata rispetto alla stessa programmazione originaria, sia perché i tempi per la modifica e l'approvazione del Psn e i PSR sono stati molto ristretti, sia perché si è creata una stratificazione delle strategie e delle norme comunitarie che si sono susseguite a partire dal 2008, delineando quel quadro normativo che abbiamo definito instabile.

Inoltre, la necessità di modificare i PSR ha costituito per molte autorità di gestione una opportunità da non perdere per emendare ed integrare i programmi sulla base dell'esperienza e delle problematiche gestionali e finanziarie emerse nei primi anni di applicazione.

⁷³¹ CAMAIONTE e SOTTE., *Un primo bilancio della politica di sviluppo rurale in Europa*, in “Agriregionieuropa”, Anno6, numero 20, marzo 2010, p. 6.

⁷³² *La Politica Agricola Comune e lo Sviluppo Rurale*, Documento redatto a cura della Regione Emilia Romagna, 2008.

A seguito della modifica degli Orientamenti strategici comunitari e dei nuovi Regolamenti è stato modificato il Piano Strategico Nazionale attraverso un processo di consultazione pubblica che ha coinvolto il Ministero, le Regioni e Province Autonome e il partenariato⁷³³.

E' necessario sottolineare che la revisione del Psn è stata, comunque, di portata piuttosto limitata in quanto, la strategia nazionale prevista dal documento italiano, considerava già adeguatamente le priorità rafforzate con l'*Health Check* ed il *Recovery Plan*. Le modifiche hanno riguardato essenzialmente una riorganizzazione delle azioni chiave, con il rafforzamento di alcune priorità strategiche e l'introduzione di nuove, come la diffusione della banda larga nelle zone rurali⁷³⁴.

Modificato il Psn, le Regioni e Province autonome hanno avviato un importante processo di revisione dei PSR in coerenza con i nuovi e più attenti indirizzi del Psn e con le indicazioni formulate dalla Commissione europea a seguito della notifica dei programmi trasmessi a Bruxelles.

Nonostante la complessità della modifica, grazie allo stretto partenariato tra MiPAAF, Regioni e Commissione europea, l'intera procedura per l'approvazione dei PSR è stata portata a compimento entro fine dicembre 2009.

L'ultimo passo a conclusione della procedura, ovvero l'emanazione della decisione formale di approvazione da parte della UE, è stata completata il 5 marzo 2010. In tal modo, a partire dal 1° aprile 2010, tutti i PSR modificati a seguito dell'*Health Check* e *Recovery Plan* sono entrati formalmente in vigore.

L'*iter* di implementazione della politica agricola ha quindi visto un rallentarsi nelle novità introdotte a livello comunitario e costretto le Regioni a complesse revisioni dei PSR.

La tempistica intervenuta per ognuna delle fasi procedurali è riassunta ed evidenziata nella tabella che segue.

⁷³³ Cfr. AA. VV., *Le nuove sfide della PAC e le misure di rilancio dell'economia nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013. Analisi delle scelte dei Psn nel quadro dell'Health Check e del Recovery Plan*, Rete Rurale Nazionale, aprile 2010.

⁷³⁴ www.reterurale.it.

Tabella 1: Modifiche PSR come seguito dell'Health Check e del Recovery Plan: tempistica procedurale

Sviluppo Rurale 2007 - 2013						
Documenti di programmazione		Notifica alla UE	Ricevibilità	Osservazioni UE	Data approvazione	Data Decisione CE
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Piano Strategico Nazionale		13-lug	17-lug	22-set	11-nov	Non necessaria
1	PSR Abruzzo	15-lug	31-lug	30-ott	23-nov	C(2009) 10341 del 17-dic-2009
2	PSR Bolzano	15-lug	28-lug	12-ott	23-nov	C(2009) 10343 del 17-dic-2009
3	PSR Emilia Romagna	15-lug	28-lug	03-nov	23-nov	C(2009) 10344 del 17-dic-2009
4	PSR Friuli Venezia Giulia	15-lug	28-lug	30-ott	23-nov	C(2009) 10346 del 17-dic-2009
5	PSR Lazio	16-lug	28-lug	30-set	23-nov	C(2009) 10345 del 17-dic-2009
6	PSR Liguria	15-lug	28-lug	16-ott	15-dic	C(2010) 1243 del 02-mar-2010
7	PSR Lombardia	24-lug	28-lug	16-ott	23-nov	C(2009) 10347 del 17-dic-2009
8	PSR Marche	24-lug	28-lug	30-ott	15-dic	C(2010) 1221 del 02-mar-2010
9	PSR Piemonte	15-lug	28-lug	05-nov	15-dic	C(2010) 1161 del 01-mar-2010
10	PSR Toscana	17-lug	28-lug	08-ott	21-ott	C(2009) 9623 del 30-nov-2009
11	PSR Trento	15-lug	28-lug	30-set	23-nov	C(2009) 10338 del 17-dic-2009
12	PSR Umbria	15-lug	03-ago	20-nov	23-nov	C(2009) 10316 del 15-dic-2009
13	PSR Valle d'Aosta	22-lug	28-lug	12-ott	23-nov	C(2009) 10342 del 17-dic-2009
14	PSR Veneto	15-lug	03-ago	04-nov	15-dic	C(2010) 1263 del 04-mar-2010
15	PSR Molise	15-lug	28-lug	12-ott	15-dic	C(2010) 1226 del 04-mar-2010
16	PSR Sardegna	16-lug	28-lug	01-ott	21-ott	C(2009) 9622 del 30-nov-2009
17	PSR Basilicata	31-lug	06-ago	13-gen	15-dic	C(2010) 1156 del 26-feb-2010
18	PSR Calabria	17-lug	28-lug	19-nov	15-dic	C(2010) 1164 del 26-feb-2010
19	PSR Campania	15-lug	03-ago	18-nov	15-dic	C(2010) 1261 del 2-mar-2010
20	PSR Puglia	15-lug	31-lug	04-nov	15-dic	C(2010) 1311 del 5-mar-2010
21	PSR Sicilia	17-lug	28-lug	08-ott	15-dic	C(2009) 10542 18-dec-2009
Totale PSR		21	21	21	21	21
22	Rete Rurale Nazionale	Non interessata dalle modifiche				1
(1) Programma formalmente notificato alla Commissione europea (2) Dichiarato ricevibile dalla Commissione Europea (data di avvio del negoziato) (3) Completata la consultazione interna, la Commissione UE trasmette le proprie osservazioni (4) Data di approvazione del programma al Comitato Sviluppo Rurale della Commissione Europea (5) Data della Decisione comunitaria che approva formalmente il programma						

Fonte: MiPAAF 2010

“Senza assolvere quindi le Regioni e gli Stati membri in ritardo per le loro responsabilità, la lungaggine generalizzata induce comunque a ritenere la procedura impostata da Bruxelles troppo complessa: una condizione negativa per il secondo pilastro se si considera che la Commissione è impegnata in una vasta azione di semplificazione sull’altro fronte della Pac, quello del primo pilastro: disaccoppiamento, regionalizzazione, Ocm unica, abolizione delle misure di controllo dell’offerta, eccetera)”⁷³⁵.

I ritardi accumulati dalle Regioni comportano ora che esse avranno meno tempo per utilizzare le risorse ed evitare il disimpegno automatico (che, per i fondi iscritti a bilancio nel 2007, in base alla regola del t+2, scatterà per la prima volta il 31 dicembre 2009). D’altra parte, se quelle il cui Psr è stato definitivamente approvato nel 2008 non hanno perso i fondi

⁷³⁵ FRASCARELLI, *Il futuro della PAC: sostegno dei redditi e politica ambientale*, in “Agriregionieuropa”, Anno 3, numero 11, Dicembre 2007, Ancona.

assegnati per l'anno 2007, è soltanto perché nella programmazione 2000-2006 avevano una consistente quantità di “*overbooking*”, cioè di impegni per somme superiori a quelle disponibili.

2. LA RIPARTIZIONE DEI FONDI FEASR TRA LE REGIONI ITALIANE.

Le assegnazioni supplementari provenienti dal FEASR sono state ripartite tra le Regioni e le Province Autonome in base ai criteri di riparto stabiliti dall'intesa in Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano in data 29 luglio 2009, seguendo i criteri proposti dal MiPAAF.

I criteri di riparto sono stati improntati al metodo "comunitario", adottando cioè, per le diverse tipologie di finanziamento menzionate in precedenza, i criteri che la Commissione Europea ha stabilito per il riparto delle medesime risorse tra gli Stati membri. Tali criteri si possono così sintetizzare:

- risorse provenienti dalla "modulazione 2008": 80% attribuite ai territori (ovvero alle Regioni e P.A.) da cui provengono e 20% attribuite secondo i criteri di riparto “storico” del PSR10;
- risorse provenienti dall'Organizzazione Comune di Mercato nel settore vitivinicolo: 100% in base alla spesa storica delle Regioni e Province autonome per il settore Vitivinicolo di cui all'articolo 23 del Reg. (CE) 479/2008;
- risorse provenienti dalla modulazione 2009-2013 a norma del Reg. (CE) 73/2009 art. 9: 100% attribuito ai territori (Regioni e Province autonome) da cui provengono;
- risorse provenienti dal Piano di Ripresa Economica - Parte Sviluppo Rurale: 100% attribuito sulla base dei criteri storici di riparto dello Sviluppo Rurale.

La ragione della scelta di questi criteri risiede nella volontà di fare in modo che la maggior parte delle risorse fossero messe potenzialmente a disposizione degli stessi agricoltori a cui erano state sottratte. Nel contempo si è applicato una clausola di salvaguardia per le Regioni e Province Autonome alle quali sarebbero state attribuite risorse non sufficienti ad affrontare le nuove sfide introdotte nell'ambito dei PSR⁷³⁶.

Di seguito si riporta la tabella (Tabella 2) relativa alle dotazioni finanziarie complessive, per Regione, distinte fra quota FEASR e Spesa pubblica totale, con il dettaglio delle assegnazioni iniziali (2006) e di quelle successive.

⁷³⁶ Per le Regioni e le Province Autonome a cui, in applicazione del metodo comunitario, sarebbe spettato una percentuale di riparto inferiore al 2%, si è applicato invece, qualora più favorevole, il metodo “storico” del PSR e le percentuali approvate nell'accordo della Conferenza di Torino del 2006. Le risorse necessarie per applicare il criterio di cui sopra sono state reperite applicando una decurtazione lineare delle somme destinate alle Regioni che si trovano sopra il 2%, proporzionale alle percentuali di riparto attribuite alle medesime.

Tabella 2: Dotazioni complessive distinte fra FEASR e spesa pubblica per Regione dal 2006 ad oggi (migliaia di euro)

Programmi	Dotazione ordinaria		Incremento dotazione ordinaria da OCM e mod. obbl.		Dotazione ordinaria complessiva (mainstream)		Dotazione per Health Check e Recovery Plan		Dotazione complessiva	
	FEASR	Spesa pubblica	FEASR	Spesa pubblica*	FEASR	Spesa pubblica	FEASR	Spesa pubblica	FEASR	Spesa pubblica
Piemonte	394.500	896.591	8.664	19.691	403.164	916.282	41.660	64.181	444.824	980.463
Valle d'Aosta	52.221	118.684	112	255	52.333	118.939	4.118	5.491	56.451	124.429
Lombardia	395.949	899.757	11.517	25.725	407.466	919.120	63.644	106.073	471.110	1.025.193
P.A.Trento	100.652	256.153	2.942	8.406	103.594	264.559	5.626	16.074	109.220	280.633
P.A.Bolzano	137.575	312.670	722	1.632	138.297	313.876	10.814	18.023	149.111	331.899
Veneto	402.457	914.675	32.076	72.900	434.533	987.575	47.432	63.243	481.965	1.050.818
Friuli Venezia Giulia	108.773	247.211	3.807	8.479	112.580	253.559	7.932	13.220	120.512	266.779
Liguria	106.047	276.562	253	723	106.300	277.285	9.025	14.740	115.325	292.024
Emilia Romagna	411.251	934.661	41.507	90.062	452.758	1.006.175	30.827	51.187	483.585	1.057.362
Toscana	369.210	839.114	3.700	8.409	372.910	847.523	18.516	28.618	391.426	876.141
Umbria	334.430	760.068	4.248	9.655	338.678	766.986	18.080	25.403	356.758	792.389
Marche	202.320	459.818	3.165	7.193	205.485	467.011	14.002	19.404	219.487	486.416
Lazio	288.384	655.418	11.985	26.651	300.369	675.425	17.105	28.508	317.474	703.933
Abruzzo	168.911	383.889	12.059	26.364	180.970	403.973	5.282	8.803	186.252	412.777
Molise	85.790	194.977	1.498	3.405	87.288	198.382	6.238	9.489	93.526	207.871
Campania	1.082.349	1.882.346	5.952	9.860	1.088.301	1.762.703	30.530	50.883	1.118.831	1.813.586
Puglia	851.327	1.480.569	36.603	63.657	887.930	1.544.226	45.654	73.434	933.584	1.617.660
Basilicata	372.650	648.087	1.996	3.470	374.646	651.440	12.194	20.323	386.840	671.764
Calabria	623.341	1.084.071	4.228	7.047	627.569	1.045.948	26.372	43.953	653.941	1.089.902
Sicilia	1.211.163	2.106.312	37.450	60.685	1.248.613	2.134.450	30.588	50.980	1.279.201	2.185.430
Sardegna	551.250	1.252.841	3.804	8.645	555.054	1.261.486	19.845	30.767	574.899	1.292.254
Rete Rurale Nazionale	41.460	82.920	0	0	41.460	82.920	0	0	41.460	82.920
Totale Italia	8.292.010	16.687.394	228.288	462.913	8.520.298	16.899.843	465.484	742.800	8.985.782	17.642.643
Totale Competitività	4.109.720	9.403.090	142.059	318.194	4.251.779	9.678.156	320.146	503.226	4.571.925	10.181.382
Totale Convergenza	4.140.830	7.201.385	86.229	144.719	4.227.059	7.138.767	145.338	239.574	4.372.397	7.378.341

* La spesa pubblica è calcolata in base al tasso medio per asse (AGEA)

Fonte elaborazioni RRN su dati MiPAAF 2010

Questi i soggetti interessati dalla decisione dei criteri di riparto delle diverse assegnazioni:

- il riparto tra le Regioni e le Province Autonome delle prime assegnazioni FEASR attribuite all'Italia con Decisione della Commissione 200/636/CE (8.292.009.883 euro) è stato sancito dall'Intesa della Conferenza Permanente per il Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano del 31 ottobre 2006;

- il riparto delle ulteriori assegnazioni FEASR attribuite all'Italia con Decisione 2009/14/CE (modulazione obbligatoria e riforma del settore vino) e Decisione 2009/5454/CE (Health Check e Recovery Plan) è stato sancito dall'Intesa Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 29 luglio 2009.

Il MiPAAF, su richiesta della CE e delle Regioni, ha predisposto e trasmesso con ministeriale 23210 del 9 ottobre 2009 l'aggiornamento della ventilazione finanziaria di quota FEASR per programma, distinta tra *mainstream* (la parte originaria) ed attribuzioni supplementari, arrotondata alle migliaia di euro.

Programmi	Conferenza Stato Regioni del:		29 luglio 2009		29 luglio 2009	
	31 ottobre 2006	29 luglio 2009	29 luglio 2009	29 luglio 2009	29 luglio 2009	29 luglio 2009
Dotazione ordinaria	Incremento dotazione ordinaria	Dotazione ordinaria complessiva (mainstream)	Dotazione per Health Check e Recovery Plan	Dotazione complessiva		
(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (3) + (4)		
Abruzzo	168.911.000	12.059.000	180.970.000	5.282.000	186.252.000	
Bolzano	137.575.000	722.000	138.297.000	10.814.000	149.111.000	
Emilia R.	411.251.000	41.507.000	452.758.000	30.827.000	483.585.000	
Friuli V.G.	108.773.000	3.807.000	112.580.000	7.932.000	120.512.000	
Lazio	288.384.000	11.985.000	300.369.000	17.105.000	317.474.000	
Liguria	106.047.000	253.000	106.300.000	9.025.000	115.325.000	
Lombardia	395.949.000	11.517.000	407.466.000	63.644.000	471.110.000	
Marche	202.320.000	3.165.000	205.485.000	14.002.000	219.487.000	
Molise	85.790.000	1.498.000	87.288.000	6.238.000	93.526.000	
Piemonte	394.500.000	8.664.000	403.164.000	41.660.000	444.824.000	
Sardegna	551.250.000	3.804.000	555.054.000	19.845.000	574.899.000	
Toscana	369.210.000	3.700.000	372.910.000	18.516.000	391.426.000	
Trento	100.652.000	2.942.000	103.594.000	5.626.000	109.220.000	
Umbria	334.430.000	4.248.000	338.678.000	18.080.000	356.758.000	
Valle d'Aosta	52.221.000	112.000	52.333.000	4.118.000	56.451.000	
Veneto	402.457.000	32.076.000	434.533.000	47.432.000	481.965.000	
Totale Competitività	4.109.720.000	142.059.000	4.251.779.000	320.146.000	4.571.925.000	
Basilicata	372.650.000	1.996.000	374.646.000	12.194.000	386.840.000	
Calabria	623.341.000	4.228.000	627.569.000	26.372.000	653.941.000	
Campania	1.082.349.000	5.952.000	1.088.301.000	30.530.000	1.118.831.000	
Puglia	851.327.000	36.603.000	887.930.000	45.654.000	933.584.000	
Sicilia	1.211.163.000	37.450.000	1.248.613.000	30.588.000	1.279.201.000	
Totale Convergenza	4.140.830.000	86.229.000	4.227.059.000	145.338.000	4.372.397.000	
Rete Rurale Nazionale	41.459.883	0	41.459.883	0	41.459.883	
Totale Italia	8.292.009.883	228.288.000	8.520.297.883	465.484.000	8.985.781.883	
Decisioni comunitarie:		2006/636/CE	2009/14/CE	2009/545/CE		

Fonte: AA.VV. op. cit. 2010

3. ALTRE CONSIDERAZIONI.

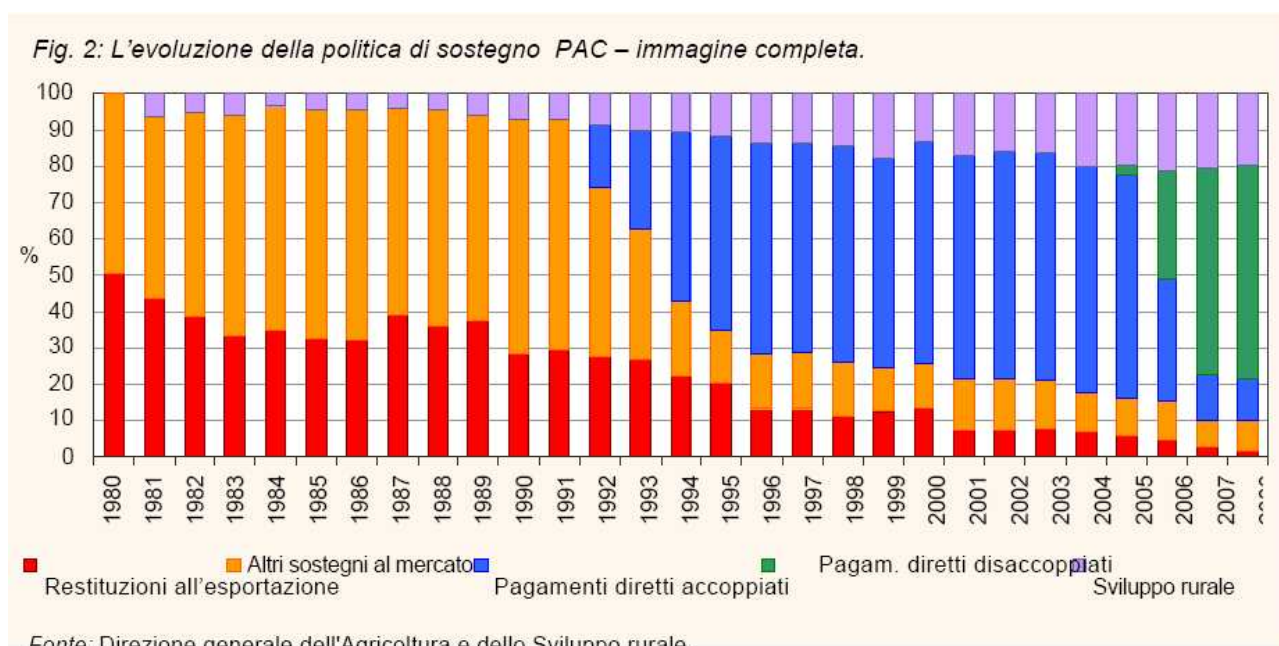
Al di là dei dati tecnici, spesso poco esplicativi della situazione dei vari livelli decisionali, dal quadro delineato emergono diversi fattori che ci interessano per quel che riguarda il “livello regionale”.

Sono fattori che riguardano in modo specifico il ruolo svolto dalla Conferenza unificata Stato-Regioni che può rappresentare il livello in cui il processo decisionale trova ostacoli, in favore della tutela del livello regionale. Più in generale fanno emergere il

coinvolgimento, fondamentale, delle Regioni nella definizione e attuazione dei rispettivi Programmi di sviluppo rurale.

La riforma della PAC è stata definita la “*Riforma delle riforme*”. Essa, infatti, si è caratterizzata per la complessità e per la lungaggine con cui si è sviluppata. Non possiamo dire si sia trattato di un processo lineare ma, piuttosto, ha attraversato discontinuità rilevanti che sul piano delle competenze ha visto un aumento delle competenze regolamentari in capo alla Commissione, e sul piano finanziario ha comportato una sorta di ri-nazionalizzazione del sistema di aiuto attraverso l'adozione del meccanismo del massimale, applicato sia al primo che al secondo pilastro. Sul piano più generico si è assistito ad un progressivo passaggio da politiche di governo dell'economia agricola a politiche sostanzialmente redistributive, che tendenzialmente lasciano ai soli livelli locali e regionali di governo uno spazio per interventi finalizzati in senso proprio agli investimenti ed alla modernizzazione delle strutture produttive agricole.

Dalla tabella seguente si nota quanto, negli anni, in particolare nell'ultimo biennio, si sia configurata la politica di sostegno PAC.



Sono dunque possibili alcune prime conclusioni ⁷³⁷ (con tutto quanto di necessariamente provvisorio importa ogni conclusione, che si voglia trarre in riferimento ad un processo ancora largamente in corso, quale quello della *riforma delle riforme* della PAC).

Si tratta di considerazioni conclusive che invitano a riflettere sulle responsabilità e i nuovi ruoli dei soggetti che in Italia hanno competenze di governo e di intervento nel settore

⁷³⁷ ALBISSINI, “*Il governo della PAC dopo Lisbona*”, Intervento alla Giornata di studio sul processo di codecisione del Parlamento Europeo in materia di Politica Agricola e Sviluppo Rurale, Roma, 3 dicembre 2009.

agricolo, a livello nazionale e regionale. Può dirsi pacifico che si sta andando verso una ri-nazionalizzazione della PAC, e che in questo ambito vengono assegnati agli Stati membri risorse assai significative sia per la gestione del primo pilastro, sia e soprattutto per la gestione del secondo pilastro attraverso i PSR regionali. Questo vuol dire che risorse importanti si stanno spostando da sistemi di aiuto automatici governati centralmente dalla Comunità europea a sistemi di intervento decentrati affidati a scelte discrezionali dei governi nazionali e regionali.

“E’ un modello nuovo, che in larga misura accoglie le critiche a lungo mosse (anche dall’Italia) contro la centralizzazione burocratica di Bruxelles, ma è nello stesso tempo un modello la cui efficienza sistemica è direttamente dipendente dall’efficienza delle amministrazioni nazionali e locali”⁷³⁸.

⁷³⁸

Ivi.

CAPITOLO IV

L'ATTIVITÀ NORMATIVA DELLO STATO IN MATERIA DI AGRICOLTURA NELLA XVI LEGISLATURA.

1. L'ATTIVITÀ NORMATIVA DEL PARLAMENTO.

1.1. LA CENTRALITÀ DELLA PROSPETTIVA COMUNITARIA: L'*HEALTH CHECK* DELLA PAC E L'IMPORTANZA CRESCENTE DELLA LEGGE COMUNITARIA.

Il tema centrale sul quale si è innestata l'attività parlamentare nel corso della XVI legislatura è stato quello legato alla risoluzione dell'annosa e complicata vicenda dell'assegnazione delle quote-latte, al quale, in considerazione della rilevanza della materia, è dedicato un apposito capitolo di questo lavoro.

Ad inizio legislatura, le Commissioni Agricoltura di Camera e Senato hanno inoltre affrontato l'importante dibattito connesso alla "valutazione dello stato di salute"- *Health check* della Politica agricola comune (PAC), avviata dalla Commissione europea con la comunicazione "Preparare il 'bilancio di salute' della PAC riformata" (COM(2007)722) contenente il programma volto a rendere più efficiente e moderna la politica agricola comune dell'Unione europea, e conclusa il 20 novembre 2008 con l'accordo politico in sede di Consiglio dei Ministri dell'agricoltura dell'U.E., poi trasfuso nel regolamento (CE) n. 73/2009.

Essendo stato il tema della PAC trattato in precedenza, in questa sede ci si limita a sottolineare che le Commissioni Agricoltura di Camera e Senato hanno svolto un intenso lavoro di discussione sulle proposte di riforma avanzate dalla Commissione europea, che si è concluso con l'approvazione di appositi documenti di indirizzo al Governo⁷³⁹.

Il dibattito e i conseguenti atti di indirizzo si sono concentrati essenzialmente sui seguenti temi: norme generali sul pagamento degli aiuti comunitari agli agricoltori; revisione di alcuni sistemi di aiuto specifici per particolari prodotti; quote latte.

D'altra parte, una conferma della centralità della prospettiva europea nell'attività parlamentare è rinvenibile anche dal crescente peso acquisito dalla legge comunitaria nella legislazione in materia di agricoltura, recando tale legge disposizioni volte ad assicurare l'osservanza degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, nonché a recepire ed attuare nell'ordinamento nazionale la normativa adottata a livello comunitario.

⁷³⁹ Sedute dell'11 novembre 2008 alla Camera e del 19 novembre 2008 al Senato.

L'esame del contenuto della legge comunitaria 2008 e del disegno di legge comunitaria 2009, difatti, permette di riscontrare il "peso" quantitativo e qualitativo delle disposizioni afferenti la materia agricola e riconducibili quindi alla competenze del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali rispetto a quelle di competenza delle altre Amministrazioni centrali. Un'analisi più approfondita dell'articolato dei due atti in questione, inoltre, mette in evidenza come la legge comunitaria, almeno con riferimento alle politiche agricole, sia uno strumento utilizzato non solo per recepire la normativa comunitaria, ma anche per introdurre alcune misure e regolazioni che esulano dall'ambito strettamente comunitario.

Nei due *focus* seguenti si presenta una ricostruzione sintetica del contenuto della legge comunitaria 2008 e del disegno di legge comunitaria 2009.

FOCUS 1. Legge comunitaria 2008 (*legge 7 luglio 2009, n. 88 recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi comunitari derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008*).

Il 17 marzo 2009 il Senato ha licenziato, in prima lettura, il disegno di legge comunitaria 2008. Successivamente, la Camera dei deputati, il 20 maggio, ha approvato il testo con numerose modifiche. Il testo, nuovamente modificato nel corso dell'esame in Senato, è stato poi trasmesso alla Camera per la definitiva approvazione, avvenuta il 23 giugno. L'iter parlamentare è stato dunque particolarmente lungo e le modifiche parlamentari significative, soprattutto per quanto riguarda la materia agricola

Nel suo testo definitivo, la legge comunitaria 2008 contiene numerose disposizioni di interesse per il settore agroalimentare e per il Ministero competente, tra cui l'importante delega al Governo in materia di OCM vino e le disposizioni in materia di etichettatura dell'olio:

- Articolo 7 – *Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni attuative della direttiva 2004/41/CE con la normativa vigente in materia di alimenti e mangimi e con i regolamenti (CE) nn. 178/2002, 852/2004, 853/2004, 854/2004, 882/2004 e 183/2005* – Prevede una delega al Governo ai fini del riordino e del coordinamento con le nuove direttive della normativa nazionale in materia di igiene degli alimenti e dei mangimi;
- Articolo 12 – *Modifica all'articolo 5 della legge 10 febbraio 1992, n. 164, recante nuova disciplina delle denominazioni di origine* – Corregge la normativa vigente relativa alla perimetrazione delle DOCG del Chianti e del Chianti classico, risalente al 1932;
- Articolo 13 – *Delega al Governo per il riordino e la revisione delle disposizioni in materia di fertilizzanti*;
- Articolo 14 – *Disposizioni sanzionatorie per l'applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 e del regolamento (CE) n. 555/2008, relativi all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo* – Prevede

sanzioni, in attuazione dei Regolamenti (CE) nn. 479/2008 e 555/2008 in materia di impianti illegali e di circolazione di prodotti ottenuti da vigneti irregolari. La norma prevede un sistema sanzionatorio per i produttori che violano il divieto di nuovi impianti e per quelli che non hanno provveduto a regolarizzare le superfici vitate impiantate anteriormente al 1989, in violazione della disciplina comunitaria;

- Articolo 15 – *Delega al Governo per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (CE) n. 479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo;*

- Articolo 16 – *Modifiche alla legge 8 luglio 1997, n. 213, e al decreto legislativo 29 gennaio 2004, n. 58* – Prevede l'obbligo di classificazione ed etichettatura delle carcasse bovine di età inferiore ai 12 mesi, prevedendo sanzioni in caso di inosservanza;

-Articolo 17, comma 1 – *Disposizioni per l'applicazione del regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, e del regolamento (CE) n. 1019/2002 della Commissione, del 13 giugno 2002* – Abroga, a garanzia e tutela della qualità delle produzioni tradizionali di grappa e della trasparenza nei confronti dei consumatori, la norma che consentiva di aggiungere, nella preparazione delle grappe, sostanza aromatiche naturali e preparazioni aromatiche;

- Articolo 17, commi 2-7 – *Disposizioni per l'applicazione del regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, e del regolamento (CE) n. 1019/2002 della Commissione, del 13 giugno 2002* – Prevede un regime obbligatorio di indicazione in etichetta dell'origine dell'olio extra vergine di oliva e dell'olio vergine. La norma introdotta disciplina anche gli adempimenti a carico delle imprese e dei controlli, effettuati dall'Ispettorato centrale per la qualità e la repressione frodi (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole;

- Articolo 21 – *Modifica al decreto legislativo 9 maggio 2001, n. 269, recante attuazione della direttiva 1999/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 1999, riguardante le apparecchiature radio e le apparecchiature terminali di telecomunicazioni e il reciproco riconoscimento della loro conformità* – Abroga la norma che consentiva di colorare e commercializzare bevande al gusto di agrumi con una percentuale di succo inferiore al 12 per cento;

- Articolo 18 – *Modifiche all'articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898, in tema di sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo* – Contiene la corretta precisazione dei fondi comunitari oggetto della disciplina sanzionatoria per l'indebito conseguimento dei contributi o delle erogazioni dell'UE;

- Articolo 19 – *Disposizioni per il parziale recepimento della direttiva 2007/61/CE che modifica la direttiva 2001/114/CE relativa a taluni tipi di latte conservato parzialmente o totalmente disidratato destinato all'alimentazione umana* – Abroga la normativa che consentiva l'aggiunta di vitamine

nella produzione di alcuni tipi di latte conservato, parzialmente o totalmente disidratato, destinati all'alimentazione umana;

- Articolo 28 – *Delega al Governo per la modifica della disciplina in materia di composizione e denominazione degli estratti alimentari e dei prodotti affini, in esecuzione della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 19 giugno 1990, nella causa C-177/89* – Delega il Governo al riordino della normativa relativa alla composizione e denominazione degli estratti alimentari e dei prodotti affini, ottemperando così alla citata sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee;

- Articolo 37, commi 1-11 – *Disposizioni relative all'attuazione dei regolamenti (CE) n. 1234/2007 del Consiglio e n. 589/2008 della Commissione, per quanto riguarda la commercializzazione delle uova, nonché delle direttive 1999/74/CE del Consiglio e 2004/4/CE della Commissione, concernenti la protezione delle galline ovaiole* – Prevede sanzioni per la violazione delle disposizioni concernenti la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura delle uova e per la violazione della normativa comunitaria e nazionale in materia di produzione e commercializzazione delle uova. L'articolo reca inoltre la delega al Governo ad attuare le citate direttive concernenti la protezione della galline ovaiole, consentendo, tra l'altro, la realizzazione di filiere certificate che integrino le varie fasi del ciclo produttivo;

- Articolo 40 – *Disposizioni per l'accreditamento dei laboratori di autocontrollo del settore alimentare* – Prevede l'accreditamento da parte di un organismo riconosciuto, secondo le norme tecniche adottate a livello comunitario, dei laboratori di autocontrollo del settore alimentare;

- Allegato A e B, art. 1, commi 1 e 3 – Recano il recepimento di importanti direttive in materia di influenza aviaria, allevamento di polli per la produzione di carne, identificazione e registrazione di suini, informazione in campo veterinario e zootecnico e commercializzazione di materiali per la moltiplicazione di piante da frutto.

FOCUS 2. Disegno di legge comunitaria 2009

Il disegno di legge comunitaria 2009, attualmente all'esame del Senato della Repubblica, analogamente alla legge comunitaria 2008, durante l'iter parlamentare, è stato arricchito di numerose norme di interesse per il settore agricolo, tra cui si segnalano:

- Articolo 12 – *Modifiche agli articoli 14 e 37 della legge 20 febbraio 2006, n. 82, nonché modifica all'articolo 8 della legge 25 febbraio 2008, n. 34* – *Reca modifiche alla legge n. 82/2006 relativa all'attuazione della normativa comunitaria concernente l'OMC del vino e la semplificazione della normativa nazionale in materia di commercializzazione delle uova;*

- Articolo 14 – *Disposizioni sanzionatorie in materia di violazioni commesse nell'ambito del regolamento (CE) n. 1689/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – FEASR;*
- Articolo 18 – *Misure per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione della acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole – Consente l'utilizzo della pollina come biomassa a fini energetici;*
- Articolo 21 – *Misure urgenti per il recepimento della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti – Consente la valorizzazione a fini energetici dei sottoprodotti derivanti dalle attività agricole, di allevamento e forestali;*
- *Articolo 26 – Attuazione dei regolamenti (CE) n. 1198/2006, n. 178/2002 e n. 2065/2001 – Prevede che il Governo individui le autorità competenti in materia di gestione, certificazione e controllo nelle procedure di erogazione dei contributi comunitari relativi al Fondo europeo per la pesca previsti dal Regolamento (CE) n. 1198/2006;*
- Articolo 28 – *Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale ai regolamenti (CE) n. 1234/2007 del Consiglio e n. 1249/2008 della Commissione, relativi alla classificazione delle carcasce suine;*
- Articolo 29 – *Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura;*
- Articolo 30 – *Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (CE) n. 1290/2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, e modifiche all'articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898, in tema di sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo;*
- Articolo 31 – *Disposizioni per l'applicazione dei regolamenti (CE) n. 1234/2007 e n. 617/2008 in materia di commercializzazione per le uova da cova e i pulcini volatili da cortile;*
- Articolo 32 – *Modifiche alla legge 7 luglio 2009, n. 88, e alla legge 20 febbraio 2006, n. 77, in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo – Consente la valorizzazione e diffusione delle tradizioni e delle produzioni enologiche dei siti italiani UNESCO;*
- Articolo 33 – *Modificazioni al decreto legislativo 10 dicembre 2002, n. 306, per la corretta applicazione dei regolamenti (CE) n. 1234/2007 e n. 1508/2007 – Consente di aggiornare la normativa nazionale relativa ai controlli nel settore dei prodotti ortofrutticoli;*
- Articolo 34 – *Delega al Governo per la modifica del decreto legislativo 19 marzo 2005, n. 214, di attuazione della direttiva 2002/89/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità – Consente al Governo di introdurre misure per evitare che siano messe in commercio sostanze pericolose, con particolare riferimento alla fase*

dell'importazione e dello stoccaggio, adottando sistemi di etichettatura che possano consentire la tracciabilità dei prodotti.

L'Allegato A contiene inoltre numerose direttive comunitarie di competenza del Ministero delle politiche agricole, di cui circa la metà introdotte nel corso dell'*iter* parlamentare. Il peso della materia agricola nel disegno di legge comunitaria 2009 risulta quindi preponderante, ponendosi così in linea con la legge comunitaria 2008. Basti pensare che il disegno di legge in esame contiene attualmente al Capo II (Disposizioni particolari di adempimento e principi e criteri direttivi specifici di delega legislativa) 18 su 41 articoli (quasi il 44 per cento del totale) in materia agricola o comunque ricadenti nell'ambito di competenza del Ministero delle politiche agricole, frutto dell'approvazione di specifici emendamenti presentati dal Governo o, nella maggioranza dei casi, da parlamentari del Gruppo della Lega Nord. Questo ultimo dato mette in evidenza come anche gli emendamenti parlamentari siano in realtà riconducibili all'iniziativa del Ministero competente, guidato all'epoca dal leghista Luca Zaia.

1.2. LA SCARSA RILEVANZA DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARE IN MATERIA DI AGRICOLTURA. UNA SERIE DI DISEGNI DI LEGGE "MINORI" CHE PROCEDONO A RILENTO.

Nel corso della XVI legislatura, l'iniziativa legislativa parlamentare in materia agricola ha avuto un peso specifico prossimo allo zero. Difatti, i disegni di legge di iniziativa parlamentare all'esame delle Commissioni Agricoltura della Camera e del Senato non solo sono volti a disciplinare prevalentemente temi di secondaria importanza, ma si caratterizzano anche per un *iter* parlamentare particolarmente lento che, allo stato attuale delle cose, non ha permesso l'approvazione definitiva di nessuno di essi. Di seguito, al fine di offrire un riscontro fattuale a quanto si afferma, si propongono una serie di schede di analisi dei principali disegni di legge di iniziativa parlamentare all'esame delle Commissioni Agricoltura, fornendo per ciascuno di essi brevi note con riguardo al contenuto e allo stato dell'*iter* parlamentare. Dall'analisi svolta emerge che le ragioni che rendono problematico l'*iter* di tali disegni di legge sono essenzialmente riconducibili a due fattori: il contrasto con la normativa comunitaria e la difficoltà ad individuare idonee coperture finanziarie per le disposizioni onerose per il bilancio statale.

L'A.C. 209 e abb. in materia di sostegno agli agrumeti caratteristici è stato presentato nel 2008 dall'on. Cirielli (PdL) e si trova all'esame della competente Commissione Agricoltura della Camera dal 17 settembre 2008. Dal 6 novembre 2008 fino al 20 gennaio 2010, dunque per un

lasso di tempo molto esteso, il Comitato ristretto ha elaborato un testo unificato, in seguito adottato dalla Commissione come testo base per il prosieguo dell'esame. La discussione generale su tale disegno di legge ha poi avuto luogo solo il 20 aprile 2010. Tale proposta normativa si propone sostanzialmente di promuovere e favorire interventi di ripristino, recupero, manutenzione e salvaguardia degli agrumeti caratteristici del territorio insulare e delle fasce costiere di particolare pregio paesaggistico e a rischi di dissesto idrologico, prevedendo, a tal fine, una serie di contributi e affidando alle regioni lo svolgimento dei controlli sull'effettiva e puntuale realizzazione degli interventi. Ponendosi in linea con quello che sembra essere il *trend* della legislatura in corso, il seguito dell'esame di tale disegno di legge è sostanzialmente ostacolato dalla difficoltà per le Camere di individuare idonee coperture finanziarie per i disegni di legge di iniziativa dei parlamentari. Si tenga presente, a titolo esemplificativo, che la legge finanziaria per il 2010 riduce le risorse tradizionalmente destinate a tale scopo a soli 16 milioni di euro. Nello specifico, il disegno di legge in questione risulta addirittura non recare nessuna norma volta alla copertura degli oneri finanziari previsti dallo stesso.

L'A.S. 1839 recante disposizioni concernenti la produzione artigianale e senza scopo di lucro di grappe e acquaviti di frutta, presentato dal sen. Montanti (LNP) ad ottobre 2009 e discusso l'ultima volta in Commissione Agricoltura del Senato il 24 febbraio 2010, è finalizzato a riconoscere una pratica tradizionale diffusa in taluni contesti agricoli consistente nella produzione di grappa e acquavite di frutta con mezzi artigianali, quale lavorazione complementare rispetto alla produzione di vino. Tale attività, difatti, è attualmente vietata da disposizioni statali in ambito fiscale ed igienico, che il disegno di legge intende superare introducendo una serie di obblighi per il produttore legittimato alla produzione, al fine di garantire la salute del cittadino e la tutela dei prodotti destinati alla somministrazione al pubblico. Anche in questo caso, dunque, l'ambito di applicazione della proposta normativa sembra essere piuttosto ristretto e volto a disciplinare un settore residuale dell'attività agroalimentare, e ancora una volta il principale ostacolo al seguito spedito dell'esame riguarda gli oneri finanziari. L'*iter*, in effetti, è attualmente fermo in quanto la Commissione Bilancio, chiamata ad esprimere il parere di propria competenza, ha richiesto al Governo la relazione tecnico-finanziaria su tale disegno di legge, al fine di verificare i profili finanziari connessi al provvedimento, in quanto lo stesso prevede una deroga alle imposte sulla produzione e sui consumi di grappa destinata all'autoconsumo o alla degustazione gratuita, introducendo un'accisa forfettaria. Altro aspetto che merita di essere segnalato ai fini dell'analisi qui svolta

attiene i profili comunitari. Nel corso dell'esame, difatti, è emersa la dubbia compatibilità del disegno di legge in oggetto con l'articolo 22 della direttiva 92/83/CEE, che prevede la possibilità di una tassazione ridotta, comunque non inferiore al 50 per cento dell'aliquota normale nazionale dell'accisa, per l'alcool etilico fabbricato da piccole distillerie.

L'A.S. 2005 recante disciplina per la preparazione, il confezionamento e la distribuzione dei prodotti ortofrutticoli di IV gamma, presentato dall'on. Brandolini (PD), è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 9 febbraio 2010 ed è attualmente all'esame della Commissione Agricoltura del Senato, che il 9 marzo ha svolto l'illustrazione generale del testo del disegno di legge. In estrema sintesi, la proposta di legge in oggetto interviene in materia di prodotti ortofrutticoli di IV gamma, cioè i prodotti ortofrutticoli freschi, confezionati pronti per il consumo. In particolare l'articolo 2 reca la definizione dei prodotti di quarta gamma; l'articolo 3 affronta la disciplina del confezionamento e dell'eventuale miscelazione, anche con prodotti non freschi; l'articolo 4 riguarda i parametri igienico sanitari e chimico-fisici dell'intero ciclo di produzione. Si tratta, come spesso è accaduto con riferimento alle politiche agricole, di un disegno di legge sostanzialmente condiviso dalla maggioranza e dalle opposizioni. Tuttavia, anche in questo caso, è interessante osservare il peso che la normativa comunitaria ha nel determinare le scelte legislative effettuate del Parlamento. In particolare, per quanto attiene al caso di specie, durante l'esame svoltosi presso la Commissione Agricoltura della Camera, è stato eliminato il comma 3, dell'articolo 3, di sicuro una delle disposizioni più significative dell'intero testo, che stabiliva, in caso di distribuzione di prodotti ortofrutticoli di IV gamma nella ristorazione scolastica, che gli stessi dovessero provenire prevalentemente dal territorio nazionale. Tale disposizione è stata considerata in contrasto con la normativa comunitaria in quanto causava una restrizione agli scambi commerciali.

L'A.S. 1050 e l'A.S. 1239 recanti modifiche alla legge n. 366 del 1963 in materia di utilizzo agricolo di terreni ricadenti nella con terminazione della laguna veneta, presentato dal sen. Scarpa Bonazza Buora (PdL), presidente della Commissione Agricoltura del Senato, è all'esame della stessa Commissione dal 25 settembre 2008. Tale proposta normativa è finalizzata a chiarire il regime giuridico delle valli da pesca veneta che, a detta del presentatore, risultano di grande valenza strategia ai fini della salvaguardia dei peculiari ambienti della laguna veneta e delle tradizioni legate alle produzioni di acquacoltura ed alle attività venatorie ivi localizzate. Anche in questo caso, l'*iter* del disegno di legge risulta essere allo stato bloccato, probabilmente in maniera definitiva. Il Ministero dell'economia e delle finanze, infatti, ha

richiesto al Ministero delle politiche agricole di specificare gli effetti finanziari e le altre voci di costo scaturenti dall'approvazione del disegno di legge in oggetto, a tal fine anche coordinandosi con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti circa l'effettivo regime giuridico dei terreni e delle valli da pesca arginate, a seguito delle osservazioni presentate dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nonché dei rilievi dell'Agenzia del Demanio. Queste ultime Amministrazioni, infatti, sostengono che il disegno di legge comporterebbe l'eventuale riconoscimento della proprietà delle aree in questione in capo ai privati, determinando una perdita di gettito per l'erario (in termini di mancata acquisizione dei canoni di concessione e delle indennità da occupazione).

L'A.S. 1035 e l'A.S. 1115 recanti nuove disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico, presentati, tra gli altri dal sen. De Castro (PD), attuale presidente della Commissione Agricoltura del Parlamento europeo, e dal sen. Sanciu (PdL), sono all'esame della Commissione Agricoltura del Senato dal 18 settembre 2008. Il provvedimento in esame è forse quello più significativo fra quelli finora illustrati. Tale disegno di legge, infatti, è volto a promuovere e favorire lo sviluppo della competitività della produzione biologica. Tra le norme contenute nel disegno di legge si segnalano: al Titolo I la nozione di agricoltura biologica e l'esclusione dell'utilizzo di OGM nell'agricoltura biologica; al Titolo III disposizioni in materia di organizzazione della produzione e del mercato; al Titolo IV disposizioni in materia di etichettatura e logo nazionale; al Titolo VII la disciplina dei controlli sull'agricoltura biologica; al Titolo VIII la disciplina dell'importazione dai Paesi terzi dei prodotti biologici. L'esame della Commissione di competenza è attualmente sospeso in attesa che la Commissione Bilancio esprima il parere di competenza. È significativo sottolineare come il Ministero delle politiche agricole abbia presentato ventinove proposte emendative al testo unificato dei provvedimenti in oggetto, tutte essenzialmente accomunate dal fine di rendere omogeneo il testo rispetto alla normativa comunitaria in materia. A tal proposito, inoltre, si segnala che il Ministero dell'economia ha richiesto l'autorizzazione per la presentazione di un emendamento volto ad abrogare il comma 4 dell'art. 19 del testo unificato in esame in quanto tale disposizione, riducendo al 4% l'aliquota IVA cui sono assoggettate le prestazioni di beni e servizi riguardanti prodotti biologici, contrasterebbe con la normativa comunitaria.

1.3. I DISEGNI DI LEGGE DI INIZIATIVA GOVERNATIVA: L'A.C. 2260 – “DISPOSIZIONI PER IL RILANCIO DELLA COMPETITIVITÀ NEL SETTORE AGROALIMENTARE.

In un periodo di forte crisi congiunturale per il comparto agroalimentare, il Governo ha affidato la propria politica in materia a due interventi legislativi: il decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171, *Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare*, convertito dalla legge 30 dicembre 2008, n. 205 e l'A.C. 2260 recante disposizioni per il rilancio della competitività nel settore agroalimentare.

In questa sede, si è preferito concentrare l'analisi su quest'ultimo, sia per le peculiarità che ne hanno caratterizzato l'*iter* parlamentare sia perché animato dalla finalità politica di porre in essere una serie di interventi organici nel comparto agroalimentare.

1.3.1. L'ITER PARLAMENTARE DEL PROVVEDIMENTO.

Il 31 ottobre 2008 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di legge in oggetto, composto da 7 articoli, per rafforzare la competitività del settore agroalimentare e recante, all'articolo 6, importanti disposizioni in materia di etichettature dei prodotti alimentari. Dopo l'espressione del parere favorevole da parte della Conferenza Stato-Regioni, espresso il 18 febbraio 2009, il disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 2009 e quindi presentato alla Camera dei deputati in data 4 marzo 2009, per poi essere assegnato in sede referente alla Commissione Agricoltura.

La Commissione Agricoltura della Camera ha iniziato l'esame del provvedimento il 20 maggio 2009. In tale occasione, il Presidente della Commissione on. Russo (Pdl) ha rilevato che l'articolo 6 recante disposizioni per l'indicazione obbligatoria dell'origine dei prodotti alimentari nell'etichettatura, disciplinava una materia presente nell'allora A.S. 1331, di iniziativa del sen. Scarpa Bonazza Buora (Pdl), Presidente della Commissione Agricoltura del Senato, e che tale Commissione aveva terminato il suo esame il 22 aprile 2009.

In effetti il 21 gennaio 2009, presso il Senato, era stato presentato il disegno di legge A.S. 1331, composto da 5 articoli e sostanzialmente molto simile, soprattutto con riferimento al tema delle etichettature, all'A.C. 2260. In Commissione Agricoltura del Senato, l'esame dell'A.S. 1331 è iniziato e si è concluso in poco più di un mese, dal 17 marzo al 22 aprile 2009. È significativo sottolineare come, nel corso dell'esame in Commissione, il sen. Scarpa Bonazza Buora, replicando alla sen. Pignedoli (PD), che aveva suggerito di affrontare la tematica dell'etichettatura nell'ambito del disegno di legge governativo, abbia sostenuto che, in considerazione del fatto che l'A.C. 2260 non era all'epoca ancora all'ordine del giorno della

Commissione Agricoltura della Camera, fosse necessario salvaguardare il ruolo e l'autonomia del Parlamento rispetto al Governo e quindi procedere speditamente con l'esame del disegno di legge a sua firma.

Tale disegno di legge, sul quale si è registrato sostanzialmente il comune accordo di maggioranza e opposizione, il 23 settembre 2009, è stato poi discusso e approvato all'unanimità in prima lettura dall'Assemblea dal Senato. L'accordo politico trovato all'interno della maggioranza e con l'opposizione ha fatto sì che in tale occasione venissero approvati una serie di emendamenti parlamentari, a firma di rappresentanti dei due schieramenti, ma di fatto promossi dal Ministero delle politiche agricole, sostanzialmente volti a rendere omogeneo l'A.S. 1331 con l'articolo 6 del disegno di legge governativo e, più in generale, con la linea del citato dicastero e con quello dello sviluppo economico, vale a dire le due Amministrazioni competenti in materia. Si sottolinea, a tal riguardo, come ad esprimere i pareri per il Governo in aula sia stato proprio il Ministro delle politiche agricole Zaia.

Una volta trasmesso alla Camera, il disegno di legge Scarpa Bonazza Buora è stato quindi abbinato, ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento della Camera, all'A.C. 2260, di modo che non fosse più necessario procedere allo stralcio dell'articolo 6 di quest'ultimo disegno di legge, il cui esame, tuttavia, ha continuato ad avere un *iter* alquanto travagliato.

La Commissione Agricoltura, infatti, ha concluso l'esame in sede referente il 5 novembre 2009, dopo aver significativamente modificato il testo approvato in un primo momento, a seguito del parere espresso dalla Commissione Bilancio. Quest'ultima, chiamata a pronunciarsi in sede consultiva, ha posto una serie di condizioni volte a consentire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, che hanno portato alla soppressione di numerose disposizioni inserite durante il corso dell'esame in sede referente presso la Commissione Agricoltura. I componenti della XIII Commissione, in effetti, avevano approvato una serie di emendamenti, sostanzialmente condivisi, recanti oneri per la finanza pubblica e che già erano stati inutilmente presentati su tutti i provvedimenti di carattere economico e di sviluppo esaminati dal Parlamento.

Il successivo esame in Assemblea, iniziato il 9 novembre 2009, è stato subito rinviato in concomitanza con l'esame del disegno di legge finanziaria, che ha finito per disciplinare alcune delle questioni più significative inizialmente affrontate dal provvedimento. In particolare, la legge finanziaria ha stanziato consistenti risorse a favore del Fondo di solidarietà nazionale incentivi-assicurativi, il cui rifinanziamento era visto come una priorità dal mondo dell'agricoltura e quindi dai componenti di maggioranza e di opposizione delle Commissioni Agricoltura di entrambe le Camere, e disposto la proroga delle agevolazioni contributive per i

datori di lavoro agricoli di zone svantaggiate o particolarmente svantaggiate, altro punto su cui forti erano le pressioni esercitate dalle *lobby* agricole, essendo tali agevolazioni di fatto confermate di anno in anno.

La Commissione Bilancio, dunque, ha ritenuto opportuno esprimersi nuovamente, in data 10 febbraio 2010, sul testo del disegno di legge alla luce dell'approvazione della legge finanziaria per il 2010.

L'esame in Aula è ripreso il 10 febbraio 2010, ma anche questa volta non sono mancati problemi. Difatti, in apertura di seduta, a seguito di un dibattito piuttosto animato, è stato approvato un emendamento dell'opposizione recante misure a favore dell'imprenditoria giovanile in agricoltura, sul quale la Commissione Bilancio e il Governo avevano espresso parere contrario. L'Assemblea, quindi, su richiesta del Presidente della Commissione Agricoltura, ha votato il rinvio dell'esame del provvedimento in tale Commissione.

1.3.2. LE PROCEDURE APERTE CON L'UNIONE EUROPEA.

I disegni di legge in oggetto, vale a dire l'A.S. 1331, ora A.C. 2743, e l'A.C. 2260, hanno avuto una vita complicata anche sul versante della compatibilità con l'ordinamento comunitario.

In effetti, con riferimento al primo dei due disegni di legge, nel giugno del 2009, è stata attivata presso la Commissione Europea una procedura di informazione (n. 2009/0257/I-C60A) da parte del Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione del Ministero dello sviluppo economico. In tale ambito, la Francia ha espresso un parere circostanziato, che ha determinato la proroga dei termini del periodo di astensione obbligatoria dell'adozione del provvedimento fino al 16 novembre 2009. Nel settembre 2009, inoltre, anche la Polonia, il Belgio e la Slovenia hanno espresso proprie osservazioni su tale disegno di legge, a seguito di cui la Commissione Europea ha determinato la proroga del periodo di astensione obbligatoria dell'adozione del provvedimento fino al 17 maggio 2010.

Analoga procedura è stata aperta in relazione all'A.C. 2260 (n. 2009/0045/I), nel cui ambito, a maggio del 2009, erano pervenuti sei pareri circostanziati, due messaggi di osservazioni e una comunicazione di sospensione che comportava l'obbligo di astenersi dall'adozione del provvedimento fino al 25 gennaio 2010⁷⁴⁰.

⁷⁴⁰ La normativa comunitaria (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 98/34/CE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi dell'informazione, così come modificata dalla Direttiva 98/48/CE) e quella nazionale (legge 21 giugno 1986, n. 317, e successive modificazioni) parlano rispettivamente di "rinviare l'adozione di un progetto" e di "differimento della messa in vigore", senza quindi impedire l'iter legislativo di un provvedimento, che comunque non può essere concluso fino al termine di sospensione.

1.3.3. IL CONTENUTO.

Il testo del disegno di legge A.C. 2260, che nella sua versione originale verteva sull'articolo 6 in materia di etichettature, dopo l'approvazione di numerosi emendamenti nel corso dell'esame in Commissione, è caratterizzato da una serie di misure piuttosto eterogenee, tra le quali particolare rilevanza assumono le norme volte alla promozione della qualità dei prodotti e del sistema di produzione.

In particolare, il disegno di legge reca alcune disposizioni per la competitività dei prodotti a denominazione protetta, volte ad un inasprimento delle sanzioni relative alla violazione dei limiti all'utilizzo di determinate sostanze nelle preparazioni alimentari riguardanti prodotti DOP, IGP o riconosciuti come specialità tradizionali garantite⁷⁴¹.

Il tema della qualità delle produzioni agroalimentari e della sicurezza alimentare è invece affrontato sia con riferimento alla razionalizzazione del sistema dei controlli sulla qualità dei prodotti che sotto il profilo della garanzia fornita da una migliore informazione al consumatore dei prodotti alimentari.

Con riguardo alla sicurezza alimentare, il disegno di legge prevede una serie di misure volta a rafforzare le azioni per il contrasto e la repressione delle frodi alimentari, con specifico riguardo alla contraffazione dei prodotti⁷⁴².

In riferimento al secondo profilo, invece, l'articolo 6 riguarda l'etichettatura obbligatoria dei prodotti alimentari, ed è stato modificato anche sulla base del testo approvato dal Senato dell'A.S. 1331 (ora A.C. 2743). In particolare, dispone l'obbligo per i prodotti alimentari posti in commercio, di riportare nell'etichetta anche l'indicazione del luogo di origine o di provenienza; per i prodotti alimentari non trasformati riguarda il paese di origine ed eventualmente la zona di produzione; per i prodotti alimentari trasformati l'indicazione

⁷⁴¹ L'articolo 2 reca, al primo comma, una modifica all'art. 6 della legge n. 138/1998, che prevede le sanzioni relative alla violazione delle norme che limitano l'utilizzo di latte in polvere, raddoppiando tali sanzioni qualora la violazione riguardi prodotti DOP, IGP o riconosciuti come specialità tradizionali garantite. Il comma 1-*bis* detta misure in ordine all'indicazione DOP nelle etichettature delle miscele di formaggi. I commi dall'1-*ter* all'1-*octies* istituiscono un "Sistema di produzione integrata" dei prodotti agroalimentari finalizzato a garantire una qualità superiore del prodotto finale, contraddistinto da un basso uso sostanze chimiche, controllato da organismi terzi accreditati, e identificato con uno specifico logo, al quale i produttori potranno aderire su base volontaria.

⁷⁴² L'articolo 5 prevede che anche Agecontrol (oltre all'AGEA) possa avvalersi dell'ICQRF per svolgere i controlli di propria competenza, consentendo inoltre di utilizzare il personale MIPAAF. L'articolo 5-*bis* prevede ai commi 1 e 2 che l'ICQRF possa svolgere la propria attività di analisi su richiesta sia della P.A. che di enti pubblici e privati, tenuti al pagamento delle prestazioni in base a tariffe stabilite con decreto. Il comma 3 estende all'ICQRF l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina in tema di pignoramenti sulle contabilità speciali delle amministrazioni dello Stato. I commi dal 4 al 7 riguardano le disposizioni sanzionatorie relative alle sementi e agli oli. L'articolo 6, inoltre, include il Corpo Forestale dello Stato nella composizione delle sezioni di polizia giudiziaria. Si prevede anche che anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome le sezioni di polizia giudiziaria siano composte anche da personale con qualifica di polizia giudiziaria appartenente ai rispettivi corpi forestali.

riguarda il luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale e il luogo di coltivazione e allevamento della materia prima utilizzata nella preparazione o nella produzione dei prodotti. La definizione delle modalità degli obblighi relativi all'indicazioni da riportare in etichetta è demandata a decreti del Ministro delle politiche agricole e del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni-enti locali, tenuto conto delle valutazioni delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative della filiera.

Le limitate risorse finanziarie disponibili sono state concentrate sull'articolo 1, che estende all'intero territorio nazionale le disposizioni che promuovono la stipula di contratti di filiera e di distretto, contenute nell'art. 66 della legge n. 289 del 2002, la cui operatività è attualmente limitata alle aree sottoutilizzate, e sull'articolo 2-ter, che prevede l'istituzione di un Fondo rotativo per il sostegno alle imprese agroalimentari, con una dotazione iniziale di 8 milioni di euro per l'anno 2010, finalizzato alla concessione a tali imprese di prestiti e mutui a tasso agevolato.

Un ultimo aspetto da segnalare è legato al rilancio della competitività tramite il riordino della materia attinente allo sviluppo della politica forestale⁷⁴³.

2. L'ATTIVITÀ NORMATIVA DEL GOVERNO.

L'attività normativa del governo è stata incentrata, come d'altronde quella parlamentare, sulla prospettiva comunitaria. In tale ottica, per l'importanza del settore disciplinato, è da segnalare il decreto legislativo n. 61 dell'8 aprile 2010, recante *Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione dell'articolo 15 della legge 7 luglio 2009, n. 88*. Di fondamentale importanza, inoltre, è il decreto unico sulla PAC, in corso di approvazione, volto alla ricognizione e raccolta in un unico testo coordinato dei decreti ministeriali (circa 86) concernenti l'applicazione italiana della riforma di medio termine della PAC.

⁷⁴³ L'articolo 4, aggiorna la legislazione vigente in materia di attività selvicolturali e in particolare riguarda: definizione regionale di "bosco"; inventario e monitoraggio delle risorse forestali; definizione del quadro entro il quale le regioni provvedono alla redazione dei propri strumenti di pianificazione forestale; estensione del divieto di trasformazione del bosco, salvo diversa statuizione regionale; previsione dell'adozione di norme regionali volte al recupero dei boschi degradati o dai quali possa derivare un pericolo; definizione delle modalità per l'adozione dei criteri e delle buone pratiche di gestione forestale; previsione di un'incentivazione regionale delle attività selvicolturali che si ispirerà ad una gestione forestale sostenibile; norme relative alla commissione tecnico-consultiva per l'attività forestale. La commissione diviene organo consultivo per l'iscrizione dei doni forestali nel registro nazionale dei materiali di base che avverrà secondo le modalità stabilite entro un anno con decreto ministeriale; costituzione di un tavolo di concertazione sulla ricerca in ambito forestale che consenta di porre in connessione l'attività degli istituti di ricerca con le linee politiche nazionali e quelle regionali.

In questa sede, tuttavia, si preferisce concentrare l'analisi sull'opera di riordino della normativa agricola posta in essere dal c.d. codice agricolo, composto da uno schema di decreto legislativo e da uno schema di regolamento.

2.1. IL DECRETO LEGISLATIVO E IL D.P.R. DI RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA AGRICOLA: IL CONTENUTO E L'ITER.

Nell'ambito del complesso processo di semplificazione della normativa vigente, attivato dalla legge n. 246 del 2005, il Governo ha emanato uno schema di decreto legislativo e uno schema di regolamento volti al riassetto della normativa nel settore dell'agricoltura⁷⁴⁴.

Si tratta dello schema di decreto legislativo n. 164, che riordina la normativa di competenza statale in materia di attività agricola, al quale si accompagna lo schema di regolamento n. 167, attuativo dello schema di decreto legislativo, che raccoglie le norme regolamentari vigenti in materia di attività agricola.

Lo schema di decreto legislativo si compone di 123 articoli mentre lo schema di regolamento comprende 31 articoli.

L'obiettivo dei due provvedimenti è quello di semplificare ed accorpare il quadro legislativo della materia agricola, che attualmente si presenta articolato in una pluralità di fonti, che vanno dal codice civile a una serie di leggi speciali, fino a singoli interventi previsti dalle leggi finanziarie o da altre leggi.

Lo schema di decreto legislativo è costituito da sette titoli che riguardano: l'attività agricola e, quindi, il riordino della disciplina delle qualifiche soggettive dell'imprenditore agricolo; le società agricole; i contratti agrari; le coltivazioni OGM; la figura dell'imprenditore agricolo giovane; la disciplina delle attività connesse con quella agricola, con specifico riguardo all'attività agrituristica e a quella di ricezione ed ospitalità svolta lungo i percorsi delle strade del vino, dell'olio e degli altri prodotti tipici.

Si tratta per lo più di norme che rientrano nell'"ordinamento civile", e quindi di competenza statale. Il riordino operato dai due atti in oggetto, infatti, si muove sul difficile crinale dell'intreccio tra le competenze statali e regionali.

⁷⁴⁴ La [legge n. 246 del 2005](#) prevede che si proceda:

- all'individuazione delle disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, con la conseguente abrogazione generalizzata della restante legislazione a decorrere dal 16 dicembre 2010. A tale adempimento si è provveduto con il [decreto legislativo n. 269/2009](#);
- alla "codificazione" della normativa vigente nei diversi settori, cui si provvede, in prima attuazione, con gli schemi sull'attività agricola e con 2 ulteriori schemi (nn. 165 e 166) in materia di ordinamento militare.

Da segnalare, in particolare, che tre degli articoli contenuti nello schema di decreto legislativo sono stati “inseriti” nel codice civile: la definizione di coltivatore diretto; l’aggiunta, tra le ipotesi di attività connessa dell’imprenditore agricolo, dell’attività di produzione e cessione di energia da fonti agricole rinnovabili; la sostituzione dell’articolo 2136 c.c. sul registro delle imprese agricole. Le altre disposizioni, anche quando sono di contenuto civilistico, restano formalmente nel decreto legislativo, che si configura quindi come un unico ed unitario testo *extra-codice*. Va peraltro sottolineato che, sebbene la legge di delega non lo consentisse, lo schema di decreto legislativo non si limita ad operare un mero riordino ma introduce alcune norme nuove.

Infine, lo schema del c.d. codice agricolo contiene l’elenco delle 61 fonti normative abrogate (leggi intere o singole disposizioni), comprese alcune leggi non espressamente richiamate nel codice stesso in quanto l’oggetto della loro disciplina non è esplicitamente trattato dallo schema di decreto legislativo.

Anche il parallelo schema di regolamento si articola in titoli, corrispondenti a quelli dello schema di decreto legislativo, e contiene sia disposizione di origine regolamentare, che disposizione di fonte legislativa che sono state delegificate.

Per quanto riguarda l’*iter*, i due schemi in oggetto sono stati approvati in via preliminare dal Consiglio dei ministri l’11 dicembre 2009. Tale approvazione è stata il frutto di un intenso confronto tra gli Uffici legislativi dei vari Dicasteri, concretizzatosi in due riunioni tecniche tenutesi presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio. L’esito di tali riunioni, tra l’altro, ha fatto sì che, su esplicita condizione posta dall’Ufficio Legislativo delle Finanze, dagli schemi in oggetto fossero espunte tutte le norme di carattere fiscale e finanziario.

Sui due atti sono stati poi acquisiti il parere del Consiglio di Stato e quello delle Commissioni Agricoltura di Camera e Senato. Più precisamente, dato che essi sono stati assegnati in sede consultiva sugli atti del Governo alla Commissione parlamentare per la semplificazione, le due Commissioni Agricoltura hanno espresso delle osservazioni indirizzate alla competente Commissione bicamerale.

Va peraltro sottolineato l’atteggiamento delle Commissioni Agricoltura di Camera e Senato. Entrambe, in considerazione dei tempi ristretti per l’espressione del parere da parte della Commissione per la semplificazione, hanno dovuto esprimere le proprie osservazioni su un provvedimento particolarmente complesso dopo un esame necessariamente non troppo approfondito. Ciò risulta evidente dalle osservazioni rese, il 27 gennaio 2010, dalla Commissione Agricoltura della Camera che, non pronunciandosi nel merito, si limita ad

invitare la Commissione per la semplificazione e il Governo a considerare l'opportunità di un complessivo riesame dei testi, utilizzando tutti gli strumenti procedurali e normativi utili per conciliare i condivisibili obiettivi della semplificazione e del riassetto normativo con l'esigenza di una disamina approfondita dei profili problematici emersi, con il coinvolgimento delle competenti Commissioni parlamentari.

La Commissione Agricoltura del Senato, il 26 gennaio 2010, ha invece espresso un avviso favorevole, corredato però da una serie amplissima di puntuali rilievi nel merito. Tali rilievi, nei fatti, riprendono in maniera quasi pedissequa le osservazioni espresse dalle varie organizzazioni di settore, audite previamente da entrambe le Commissioni Agricoltura. Le organizzazioni di settore, peraltro, come emerge anche dalle memorie depositate in occasione delle audizioni, hanno lamentato il fatto di non essere state consultate in fase di stesura dal Governo. Quest'ultimo, infatti, ha preferito evitare il confronto con le organizzazioni di settore, temendo di aprire un complicato tavolo di trattative che avrebbe inevitabilmente portato alla scadenza del termine previsto dalla legge di delega. In questo caso, dunque, le Commissioni Agricoltura di Camera e Senato, anche in considerazione dei tempi ristretti, hanno funto da cassa di risonanza per le istanze espresse dalle organizzazioni di settore di riferimento, riducendo al minimo il ruolo di mediazione.

Dal canto suo, la Commissione parlamentare per la semplificazione non è riuscita ad esprimere il parere di propria competenza nei termini prescritti, nonostante questo fosse stato prorogato al 3 febbraio 2010, usufruendo della possibilità della proroga di venti giorni che l'articolo 14, comma 23, della legge n. 246 del 2005 prevede in considerazione della complessità e dell'ampiezza degli interventi di semplificazione e riassetto realizzati con i provvedimenti in oggetto. La mancata espressione del parere della Commissione parlamentare per la semplificazione, che tuttavia ha elaborato una bozza di parere, è ascrivibile alla mancanza, al momento della scadenza del termine, dei pareri di competenza del Consiglio di Stato e della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti locali. La Commissione, infatti, non ha ritenuto opportuno pronunciarsi in assenza di tali due pareri, anche per evitare eventuali antinomie tra quanto da essa eventualmente sostenuto e gli avvisi espressi dal Consiglio di Stato e dalla Conferenza Unificata.

A tal proposito, va segnalato che, se il Consiglio di Stato ha poi espresso il parere di propria competenza, la Conferenza Unificata ancora non ha espresso il proprio avviso sul c.d. codice agricolo, il cui *iter* è dunque al momento bloccato. Il Consiglio dei ministri, infatti, non può procedere all'approvazione definitiva senza prima aver acquisito il parere della Conferenza Unificata. Questa, peraltro, non ha mostrato una particolare contrarietà nei confronti del

codice agricolo e il mancato parere è sostanzialmente da ascrivere ad un'attività ridotta della Conferenza dovuta a contrasti con il Governo. Si tratta quindi di un nodo del processo decisionale, che, tra l'altro, ha caratterizzato l'*iter* anche di altre iniziative legislative del Governo in materia di agricoltura, quali, ad esempio, lo schema di disegno di legge sulla vendita diretta.

CAPITOLO V

LEADING CASE: LE C.D. QUOTE LATTE

Ai fini di valutare quale sia l'attuale assestamento del punto di equilibrio tra competenza principale regionale e competenze trasversali "unificanti" dello Stato in materia di agricoltura, tra le vicende parlamentari recenti più significative appaiono di notevole interesse, in particolare per quanto riguarda la fase iniziale della XVI legislatura, le questioni che si sono poste riguardo le c.d. quote latte.

Il regime delle quote latte consiste in un complesso di meccanismi normativi ed organizzativi finalizzati a porre un limite alle eccedenze produttive di latte e derivati da parte degli Stati membri dell'Unione europea, con l'obiettivo di conseguire un equilibrio tra produzione e consumo tale che i Paesi membri con produzione eccedente trovino in quelli con produzione insufficiente un bacino di mercato in cui smaltire le eccedenze stesse.

A tal fine a ciascuno Stato membro sono stati assegnati i "quantitativi nazionali di riferimento", che costituiscono il quantitativo massimo di latte che ciascuno Stato membro può produrre senza incorrere nel meccanismo di regolazione del mercato previsto dall'Unione europea per il superamento dei quantitativi stessi; si tratta pertanto del quantitativo nazionale di latte "garantito" non soggetto a restrizioni nella vendita.

I suddetti quantitativi nazionali, fissati in un Regolamento comunitario cogente per ciascuno Stato membro, sono suddivisi in "quota per consegne alle latterie" e "quota per vendite dirette"; la "quota consegne" fa riferimento ai quantitativi di latte che i singoli produttori conferiscono progressivamente alle imprese di raccolta o di trasformazione (latterie e caseifici), che eseguono la trasformazione, la distribuzione e la vendita⁷⁴⁵; la "quota vendite" è invece riferita ai quantitativi che i produttori immettono direttamente sul mercato dei consumatori, nonché il latte trasformato ceduto ad altre imprese⁷⁴⁶.

Una volta definiti i quantitativi nazionali di riferimento, ciascuno Stato membro è tenuto ad assegnare le quote individuali ai singoli produttori per ciascun periodo di commercializzazione che va dal 1° aprile al 31 marzo dell'anno successivo. La quota latte individuale rappresenta, quindi, una licenza a produrre e commercializzare latte entro un limite ben definito; in ipotesi di superamento di tale limite, ciascuno Stato membro trattiene il c.d.

⁷⁴⁵ L'art. 5, primo comma, lett. f), del Regolamento (CE) 1788/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, definisce consegna, "qualsiasi consegna di latte, ad esclusione di ogni altro prodotto lattiero-caseario, da parte di un produttore ad un acquirente, indipendentemente dal fatto che al trasporto provveda il produttore, l'acquirente, l'impresa dedita al trattamento o alla trasformazione di tali prodotti, o un terzo".

⁷⁴⁶ All'art. 5, primo comma, lett. g), del Reg. 1788/2003, si definisce vendita diretta, "qualsiasi vendita o cessione di latte, da parte di un produttore, direttamente al consumatore, nonché qualsiasi vendita o cessione, da parte di un produttore, di altri prodotti lattiero-caseari".

“prelievo supplementare”, cioè una somma di denaro predefinita per ciascun chilogrammo di latte commercializzato in esubero rispetto alla quota.

Il prelievo supplementare deve pertanto essere definito come uno strumento di PAC che impone agli allevatori europei un prelievo finanziario per ogni chilogrammo di latte prodotto oltre un limite stabilito, ovvero la quota latte, che si configura, quindi, come un regime di contingentamento della produzione, una misura che rientra tra gli strumenti volti a regolare l'offerta all'interno del mercato europeo.

Il regime del prelievo supplementare è stato introdotto dal Regolamento (CEE) n. 856/1984 del Consiglio, del 31 marzo 1984, sostituito poi dal Regolamento (CEE) 3950/92 del Consiglio, del 28 dicembre 1992, ed infine, dal Regolamento (CE) 1788/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003.

L'applicazione del sistema è stata segnata da continui “splafonamenti” della quota produttiva assegnata al nostro Paese e da un vasto contenzioso accumulato nelle sedi giudiziarie⁷⁴⁷; d'altra parte l'assegnazione effettuata dall'Unione europea non è mai stata ritenuta dall'Italia adeguata alle sue necessità né corrispondente al dato reale di produzione.

In questo contesto è intervenuto il decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49⁷⁴⁸, convertito con modificazioni dalla legge 30 maggio 2003, n. 119⁷⁴⁹, *Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari*.

Si tratta di una riforma organica della normativa in materia di prelievo supplementare, incentrata, in particolare, sulla definizione dell'assetto delle competenze: all'art. 1, primo comma, del decreto-legge n. 49 del 2003 è previsto infatti che gli adempimenti relativi al regime comunitario del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, sono di competenza delle Regioni e delle Province autonome⁷⁵⁰. Alle Regioni e alle Province autonome spettano inoltre le funzioni di controllo relative all'applicazione del regime comunitario del prelievo supplementare, e alle stesse sono devoluti i proventi delle sanzioni.

⁷⁴⁷ Tra le sentenze della Corte di Giustizia Europea si vedano in particolare: sent. 25 marzo 2004 nei procedimenti riuniti da C-480/00 a C-482/00, C-484/00, da C-489/00 a C-491/00 e da C-497/00 a C-499/00; sent. 25 marzo 2004 nel procedimento C-495/00; sent. 25 marzo 2004 nei procedimenti riuniti C-231/00, C-303/00 e C-451/00.

⁷⁴⁸ Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 75 del 31 marzo 2003.

⁷⁴⁹ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 124 del 30 maggio 2003.

⁷⁵⁰ Al secondo comma dell'articolo in commento è previsto che: “All'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) compete unicamente la gestione della riserva nazionale ai sensi dell'articolo 3, l'esecuzione del calcolo delle quantità e degli importi di cui all'articolo 9 e all'articolo 10, comma 8, *nonché* l'esecuzione delle comunicazioni di cui all'art. 15 del regolamento (CE) n. 1392/2001”. Il testo originario del decreto-legge 49/2003 prevedeva invece che: “All'AGEA compete la gestione della riserva nazionale ai sensi degli articoli 2 e 3, l'esecuzione del calcolo delle quantità e degli importi di cui agli articoli 9 e 11, *nonché* l'esecuzione delle comunicazioni di cui all'articolo 15 del regolamento (CE) n. 1392/2001”. Si può quindi notare come nella legge di conversione la competenza in materia di determinazione e comunicazione della quota (art. 2), originariamente riconosciuta in capo all'Agea, sia stata infine attribuita alle Regioni.

In sintesi, alle Regioni e alle Province autonome sono affidate: la gestione del regime del prelievo supplementare ed i relativi controlli (art. 1, comma 1); l'irrogazione delle sanzioni amministrative nonché l'acquisizione dei relativi proventi (art. 1, comma 8); la riscossione coattiva mediante ruolo del prelievo non versato (art. 1, comma 9).

Di fondamentale importanza è poi quanto disposto all'art. 10 della norma in commento con particolare riferimento alle modalità di riparto dei nuovi quantitativi globali eventualmente assegnati dall'Italia dall'Unione europea⁷⁵¹, laddove viene stabilito che il riparto tra le Regioni è disposto con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentita la Conferenza Stato-Regioni, e che le Regioni dovranno quindi provvedere, in autonomia, all'assegnazione delle maggiori quote alle aziende, nel rispetto di alcuni criteri generali⁷⁵².

Rispetto al così definito quadro delle competenze un intervento fortemente innovativo è stato operato dal decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, *Misure urgenti in materia di protezione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario*⁷⁵³.

Obiettivo dell'intervento è stato quello di disciplinare l'assegnazione alle aziende produttrici di latte dell'aumento della quota nazionale attribuita all'Italia risultante da:

- Regolamento (CE) n. 248/2008 del Consiglio, del 17 marzo 2008, il quale ha modificato il Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, prevedendo l'attribuzione a tutti gli Stati membri di un aumento del 2% della quota nazionale, a decorrere dal 1 aprile 2008⁷⁵⁴;

⁷⁵¹ Il testo dell'art. 10 è stato fortemente modificato con la legge di conversione. La versione originaria, intitolata *Adempimenti dei trasportatori*, si limitava per l'appunto a disciplinare gli adempimenti dei trasportatori del latte, mentre il testo definitivo, intitolato *Adempimenti dei trasportatori. Vendite dirette. Vendite e affitti di quota. Mutamenti nella conduzione delle aziende. Misure per la ristrutturazione della produzione lattiera. Altre disposizioni per i primi due periodi di applicazione. Periodi progressivi. Responsabilità finanziaria delle regioni e delle province autonome. Vigilanza e potere sostitutivo. Disposizioni attuative e abrogazioni*, contiene invece la disciplina di una molteplicità di aspetti estremamente rilevanti in materia di quote latte.

⁷⁵² Al comma 22 dell'art. 10 del decreto-legge n. 49 del 2003 coordinato con la legge di conversione è stabilito che: "Gli aumenti da parte dell'Unione europea del quantitativo nazionale garantito sono ripartiti con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, tra le Regioni e le Province autonome in misura proporzionale alla media dei quantitativi prodotti in esubero negli ultimi due periodi contabilizzati, per essere assegnati con le seguenti priorità, con esclusione dei produttori che hanno ceduto a titolo oneroso in tutto o in parte la propria quota:

a) ai produttori che hanno subito la riduzione della quota «B» ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 1995, n. 46, nei limiti del quantitativo ridotto;

b) a giovani imprenditori agricoli, anche non titolari di quota;

c) i quantitativi residui sono assegnati sulla base di criteri oggettivi autonomamente determinati dalle Regioni e dalle Province autonome, che assicurino il mantenimento diffuso delle strutture produttive esistenti sul territorio anche con la finalità di riassorbire il fenomeno della sovrapproduzione".

⁷⁵³ Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 5 febbraio 2009, decaduto, *Gazzetta Ufficiale* n. 81 del 7 aprile 2009.

⁷⁵⁴ Nell'allegato al Regolamento in esame viene infatti prevista per l'Italia la quota di 10 740 661,200 tonnellate.

- Accordo politico del 20 novembre 2008 in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, sulla verifica dello stato di salute (*Health Check*) della PAC, in seguito trasfuso nel Regolamento (CE) n. 72/2009 del Consiglio, del 19 febbraio 2009⁷⁵⁵.

Il comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2009 ha inserito nel testo del decreto-legge n. 49 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2003, l'articolo 10-*bis*, il cui obiettivo principale è quello di utilizzare gli aumenti della quota nazionale ottenuti dall'Unione europea⁷⁵⁶.

Deve essere sottolineato come dopo una lunga trattativa condotta dalle autorità nazionali, nel Regolamento (CE) n. 72/2009 è stato accordato all'Italia, in considerazione della lamentata inadeguatezza della quota assegnata, una maggiorazione del 5% in unica soluzione nel 2009 della quota nazionale⁷⁵⁷, al contrario di quanto previsto per gli altri Stati membri, con riferimento ai quali, in vista della fine del regime delle quote latte programmata per il 2015, si è ritenuto più opportuno prevedere un adeguamento graduale, in modo da consentire «un'uscita morbida» dal regime, evitando, per l'appunto, «scosse troppe violente» dopo la scomparsa delle quote⁷⁵⁸.

⁷⁵⁵ Si deve a tal proposito notare come mentre il testo originario dell'art. 10-*bis* faceva riferimento, oltre al Regolamento (CE) n. 248/2008 del Consiglio, al Documento del Consiglio dell'Unione europea n. 16049/2008 del 20 novembre 2008, nel testo definitivo, dopo le modifiche intervenute successivamente e confluite nel decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, si fa riferimento al Regolamento (CE) n. 72/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009.

⁷⁵⁶ Come risulta dalla relazione tecnica, allegata al decreto-legge n. 4 del 2009, p. 8, la maggiore quota da ripartire ammonta complessivamente a 758.482 tonnellate, delle quali 210.601 derivanti dal Regolamento (CE) n. 248/2008 e 547.881 derivanti dall'accordo del 20 novembre 2008, in seguito trasfuso nel Regolamento (CE) n. 72/2009, il quale fissa appunto per il nostro paese la quota di 11 288 542,866 tonnellate.

⁷⁵⁷ Nel preambolo del Regolamento (CE) n. 72/2009, al punto 8, è stato infatti evidenziato che: «Gli aumenti delle quote previsti dal regolamento (CE) n. 248/2008 del Consiglio, del 17 marzo 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda le quote nazionali per il latte, e l'aumento annuale dell'1%, assieme agli altri cambiamenti che rendono meno probabile l'applicazione del prelievo sulle eccedenze, fanno sì che in base all'attuale andamento della produzione solo l'Italia correrebbe il rischio di essere soggetta al prelievo se fossero applicati aumenti dell'1% dal periodo 2009/2010-2013/2014. Pertanto, tenendo conto dell'attuale andamento della produzione in tutti gli Stati membri, l'aumento delle quote dovrebbe essere concentrato in Italia onde evitare tale rischio».

⁷⁵⁸ Sempre al punto 8 del preambolo del Regolamento (CE) n. 72/2009, si legge infatti: «Secondo le proiezioni a medio termine, la produzione comunitaria di latte, costretta nei limiti delle quote esistenti, subirà un calo graduale, benché moderato, dovuto alla diminuzione della produzione di latte destinata al consumo diretto in conseguenza delle continue ristrutturazioni del settore negli Stati membri che non facevano parte della Comunità prima del 1 maggio 2004, mentre l'aumento della produzione continuerà ad essere frenato dall'esistenza delle quote. Nel contempo, le consegne di latte destinato alla trasformazione dovrebbero aumentare lungo tutto il periodo di proiezione. Il regime delle quote latte, concepito come risposta ad una situazione di sovrapproduzione, è diventato, nell'attuale situazione opposta di forte domanda interna ed esterna, un fattore limitativo dell'espansione della produzione. In una simile situazione di mercato, le quote ostacolano l'orientamento al mercato, falsando la risposta dei produttori ai segnali di prezzo, e impediscono al settore di acquisire maggiore efficienza in quanto rallentano il processo di ristrutturazione. La fine del regime delle quote latte è programmata per il 2015. Dovrebbe essere realizzato un adeguamento graduale in modo da consentire un'uscita morbida dal regime evitando scosse troppo violente dopo la scomparsa delle quote. Dovrebbe pertanto essere prevista l'estinzione graduale delle quote mediante incrementi annuali dell'1% ad ogni campagna di commercializzazione dal 2009/2010 al 2013/2014».

Derogando a quanto previsto nella normativa vigente in materia, il nuovo articolo 10-*bis* stabilisce che gli aumenti della quota nazionale, tanto per la procedura, quanto per i criteri di assegnazione, non vengano ripartiti tra le Regioni e quindi da queste assegnate alle aziende, bensì che vengano attribuiti alla riserva nazionale e quindi assegnati⁷⁵⁹ prioritariamente⁷⁶⁰ alle aziende che nel periodo 2007/2008 avessero realizzato consegne eccedenti rispetto alla propria quota, purché risultassero ancora in produzione al momento della campagna di assegnazione.

Secondo la relazione illustrativa, la scelta di derogare alla procedura ordinaria di riparto stabilita dal decreto-legge n. 49 del 2003, nonché quella di individuare nuove priorità per l'assegnazione delle nuove quote “ha come fondamentale obiettivo quello di utilizzare gli aumenti della quota nazionale ottenuti dalla Unione europea per conseguire un effettivo riequilibrio tra quota e produzione per le aziende che si trovano, allo stato attuale, in una situazione strutturale di impossibilità di mantenere la produzione entro i limiti della quota di cui dispongono e, contemporaneamente, di sopportare l'onere delle sanzioni connesse agli esuberi produttivi senza danni irreversibili per la propria redditività, o addirittura per la propria sopravvivenza”, al fine di “evitare che la distribuzione degli incrementi di quota ottenuti, anziché riequilibrare le situazioni critiche e il delta complessivo tra quota e produzione, si traducano in un incremento di produzione senza diminuzione degli esuberi, come già avvenuto, in passato, in occasione dell'aumento ottenuto dall'Italia nell'ambito del programma d'azione «Agenda 2000» adottato dal Consiglio europeo di Berlino del 26 marzo 1999”⁷⁶¹.

Si tratta evidentemente di una scelta che da un lato comprime fortemente le competenze delle Regioni, dall'altro assegna prioritariamente le nuove quote attribuite all'Italia

⁷⁵⁹ A tal fine, nel successivo articolo 4, comma 5, è stato previsto che:

“Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, è nominato fino al 31 dicembre 2010 un Commissario straordinario, che, avvalendosi degli uffici competenti di AGEA, assegna le quote di cui all'articolo 1, comma 2”.

⁷⁶⁰ Per comodità del lettore si riproduce il testo originario del quarto comma dell'art. 10-*bis*:

“Le assegnazioni di cui al comma 1 vengono effettuate rispettando le seguenti priorità:

a) aziende che hanno subito la riduzione della quota «B» ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 1995, n. 46, nei limiti del quantitativo ridotto che risulta effettivamente prodotto nel periodo 2007/2008 ed al netto dei quantitativi già riassegnati;

b) aziende ubicate in zone di pianura e svantaggiate, che abbiano prodotto oltre la propria quota in misura superiore al 5 per cento;

c) aziende ubicate in zone di pianura e svantaggiate che, nel periodo 2007/2008, abbiano coperto con affitti di quota ai sensi dell'articolo 10, commi 15 e 16, la produzione realizzata in misura superiore al 5 per cento della quota posseduta”.

⁷⁶¹ In questi termini, la relazione illustrativa del disegno di legge A.S. n. 1367, *Conversione in legge del decreto legge 5 febbraio 2009, n. 4, recante misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario*, p. 3. Nella relazione illustrativa viene, infatti, sottolineato come le aziende che avrebbero ottenuto, in via prioritaria, le quote attribuite all'Italia in seguito agli aumenti disposti a livello europeo “rappresentano quelle maggiormente produttive e vitali, quelle cioè che si pongono come baluardo essenziale contro il rischio di un ulteriore aumento del deficit di auto-provvigionamento italiano, attestato a poco più della metà del fabbisogno nazionale di latte vaccino”.

a coloro che hanno utilizzato una capacità produttiva superiore a quella assegnatagli, ponendo pertanto palesi problemi di equità nei confronti di coloro che invece hanno rispettato le regole, mantenendo la propria capacità produttiva nei limiti delle quote assegnate o acquisendo, a titolo oneroso, con acquisto o affitto di quote, la possibilità di ampliare la propria capacità produttiva.

Proprio questi sono stati gli aspetti che maggiormente hanno suscitato forti reazioni critiche tra le organizzazioni di settore e alimentato un generale clima di tensione sul territorio nazionale; questo ha reso necessario un intervento che rivedesse gli aspetti maggiormente problematici.

A conclusione di un lungo, e quanto mai animato, dibattito, il decreto-legge n. 4 del 2009, che rischiava peraltro di non essere convertito in legge nel previsto termine di sessanta giorni, è stato fatto confluire nel decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, *Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario*⁷⁶², convertito con la legge 9 aprile 2009, n. 33⁷⁶³.

Nel dibattito ha assunto particolare rilievo la posizione espressa dalle Regioni, ed infatti le modifiche proposte dalle stesse sono state in gran parte accolte durante l'*iter* parlamentare⁷⁶⁴.

Merita di essere sin da ora sottolineato come le Regioni non abbiano assunto una posizione di rigida difesa delle competenze loro attribuite dal decreto-legge n. 49 del 2003, ma abbiano invece assunto una posizione “propositiva”, manifestando la richiesta di una serie articolata di modifiche da apportare al testo del decreto-legge n. 4 del 2009, finalizzate, in primo luogo, alla sostenibilità amministrativa del nuovo quadro normativo venutosi a delineare con riferimento alle nuove quote latte assegnate al nostro paese, in secondo luogo, alla tutela delle aziende che hanno rispettato le regole, regole gestite per l'appunto dalle Regioni, le quali si sono poste, pertanto, come garanti sul territorio nei confronti di queste aziende.

Nella riunione del 26 febbraio 2009, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, ha espresso sul decreto-legge n. 4 del 2009 un parere negativo, salvo l'accoglimento di numerosi emendamenti, che si proponevano un duplice obiettivo: da un lato, “una riformulazione del decreto secondo principi di equità nei confronti dei produttori in regola con gli obblighi di versamento pur mantenendo l'impegno di attribuire nuovi

⁷⁶² Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 34 dell'11 febbraio 2009.

⁷⁶³ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 85 dell'11 aprile 2009 - Supplemento ordinario n. 49.

⁷⁶⁴ Le proposte delle Regioni hanno infatti influenzato il disegno legge A.S. n. 1367, approvato dal Senato il 5 marzo 2009. Il testo, a causa dei ritardi nell'approvazione del disegno legge A. C. n. 2263 di conversione del decreto-legge n. 4 del 2009, è poi confluito, senza che sia intervenuta qualsivoglia modifica, nel decreto-legge n. 5 del 2009, convertito con la legge n. 33/09 del 9 aprile 2009, a seguito dell'approvazione del disegno legge A. C. n. 2187 in data 6 aprile 2009 e del disegno legge A.S. n. 1503 in data 8 aprile 2009.

quantitativi agli esuberi produttivi (che peraltro riguarda solo il bacino assegnato con il Reg. 72/09 e non quello assegnato con il Reg. 248/08)”; dall’altro “limitare al minimo le modifiche alla 119/2003, circoscrivendole alla parte in cui si definiscono i criteri per l’attribuzione delle nuove assegnazioni e della rateizzazione e ad effetti direttamente derivanti da questi. Soprattutto non deve introdurre modifiche a regole già fissate per il periodo in corso”.

Tra le varie proposte avanzate dalle Regioni, quelle che ai fini della nostra analisi assumono maggiore rilevanza, sono senza dubbio le proposte finalizzate a disporre interventi positivi a favore delle aziende che abbiano rispettato le regole, contenendo la propria produzione.

Al fine di raggiungere questo obiettivo, si suggeriva, in primo luogo, di modificare l’ordine di priorità per le assegnazioni delle nuove quote, rivalutando, in particolare, la posizione delle aziende che avessero ricorso all’affitto di quote⁷⁶⁵, in secondo luogo, di aumentare le risorse finanziarie a disposizione delle aziende che in passato avessero acquisito quote di produzione⁷⁶⁶.

Come anticipato in precedenza, il decreto-legge n. 4 del 2009, che rischiava di non essere convertito in legge nel previsto termine di sessanta giorni⁷⁶⁷, è stato fatto confluire nel decreto-legge 10 febbraio 2009 n. 5, *Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario*, convertito con la legge 9 aprile 2009, n. 33.

⁷⁶⁵ Per comodità del lettore si riporta il testo dell’emendamento proposto dalla Conferenza Stato-Regioni relativo al quarto comma dell’art. 10-*bis* del decreto-legge n. 4 del 2009:

“4. Le assegnazioni di cui al comma 1 vengono effettuate rispettando le seguenti priorità:

a) aziende che hanno subito la riduzione della quota «B» ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 1995, n. 46, nei limiti del 50% del quantitativo ridotto al netto dei quantitativi già riassegnati, qualora inferiore al quantitativo effettivamente prodotto;

b) aziende ubicate in zone di pianura, svantaggiate e montagna che, nel periodo 2006/2007 e 2007/2008, abbiano coperto con affitti di quota ai sensi dell’articolo 10, commi 15 e 16, la produzione realizzata; l’assegnazione non può essere inferiore a 10 quintali”.

c) aziende ubicate in zone di montagna, svantaggiate e pianura che abbiano prodotto oltre la propria quota; l’assegnazione non può essere inferiore a 10 quintali”.

⁷⁶⁶ A tal proposito si veda il testo dell’emendamento relativo all’articolo 6 del decreto legge n. 4 del 2009, sottolineandosi, tra le motivazioni dell’emendamento proposto, come “il fondo dedicato ai produttori di latte che hanno rispettato le regole, in particolare per coloro che hanno acquistato quote nei periodi precedenti, deve essere alimentato con urgenza e prevedere una parte destinata esclusivamente a tale intervento, di immediata operatività”.

⁷⁶⁷ Il decreto-legge n. 4 del 2009 era stato comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 5 febbraio 2009. Il 5 marzo 2009 il Senato ha approvato il disegno di legge A.S. n. 1367, *Conversione in legge del decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, recante misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario*, con una serie di modificazioni apportate al testo del decreto. Il testo è stato quindi trasmesso alla Camera il 7 marzo 2009, ma i lavori alla Camera sul disegno legge A. C. n. 2263, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, recante misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario*, si sono protratti per lungo tempo, tanto da porre in serio rischio la conversione in legge del decreto legge, considerata la scadenza fissata il 6 aprile 2009. Proprio per questo, il 2 aprile 2009 il testo del decreto legge, così come modificato dal Senato, è stato fatto confluire nel decreto-legge n. 5 del 2009. La Camera dei deputati è stata infatti chiamata ad approvare il maxiemendamento del Governo Dis. 1.1, sul quale era stata peraltro posta la questione di fiducia, nel quale è stato riprodotto il contenuto del decreto-legge n. 4 del 2009.

Il 6 aprile 2009 è stato approvato dalla Camera dei deputati il disegno di legge A.C. n. 2187, presentato in data 11 febbraio 2009, avente ad oggetto la conversione in legge del decreto legge n. 5 del 10 febbraio 2009, inizialmente rubricato *Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi*.

Il testo così approvato è stato quindi trasmesso alla Presidenza del Senato della Repubblica in data 6 aprile 2009; in data 8 aprile 2009 il Senato ha infine definitivamente approvato il disegno di legge A.S. n. 1503, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi*.

Analizzando il testo definitivo del decreto legge coordinato con la legge di conversione si può notare come molte delle proposte avanzate dalle Regioni siano poi state fatte proprie dalle Camere, in particolare, per quanto riguarda la ridefinizione dei criteri per l'assegnazione delle nuove quote⁷⁶⁸.

Pare opportuno sottolineare come le istanze avanzate dalle Regioni e dalle associazioni di categoria siano state recepite già nel testo del decreto-legge n. 4 del 2009, così come modificato in sede di conversione dal Senato (disegno di legge A.S. n. 1367, approvato il 5 marzo 2009), testo poi confluito, per le vicende precedentemente ricordate, nel decreto-legge n. 5 del 2009, approvato dalla Camera e definitivamente dal Senato, senza che siano state apportate ulteriori modifiche⁷⁶⁹.

⁷⁶⁸ Ai fini di agevolare il lettore, si riporta di seguito il testo del comma 4 dell'art. 10-*bis*, del decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2003, n. 119, così come risultante dal testo del decreto legge n. 5 del 2009, coordinato con la legge di conversione (art. 8-*bis*, comma 2):

“Le assegnazioni di cui al comma 1 vengono effettuate rispettando le seguenti priorità:

- a) aziende che hanno subito la riduzione della quota «B» ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 1995, n. 46, nei limiti del quantitativo ridotto che risulta effettivamente prodotto calcolato sulla media degli ultimi cinque periodi ed al netto dei quantitativi già riassegnati. La quota attribuita in applicazione del presente articolo comporta la corrispondente diminuzione della predetta quota «B» ridotta;
- b) aziende ubicate in zone di pianura, montagna e svantaggiate di cui al comma 1 ed aziende, ubicate nelle stesse zone, che, nel periodo 2007/2008, abbiano coperto con affitti di quota ai sensi dell'articolo 10, commi 15 e 16, la produzione realizzata in esubero rispetto alla quota posseduta;
- c) aziende ubicate in zone di montagna e svantaggiate condotte da giovani imprenditori agricoli, anche non titolari di quota”.

⁷⁶⁹ Come risulta dalla lettura del Dossier n. 113 del Servizio studi del Senato (il quale riproduce le schede di lettura delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 5/2009, risultanti del testo licenziato dalla Camera dei deputati nella seduta del 6 aprile 2009, nonché, ed è ciò che a noi maggiormente interessa, delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 4/2009), pp. 255 ss. (in particolare, per quanto riguarda il nuovo art. 10-*bis* inserito nel decreto legge n. 49 del 2003), laddove è possibile effettuare un confronto tra il testo del decreto-legge n. 4 del 2009 con le modifiche approvate dal Senato (disegno legge A.S. n. 1367) e il testo del decreto-legge n. 5 del 2009 comprendente le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati (disegno legge A. C. n. 2187), che non hanno, per l'appunto toccato gli articoli relativi alla disciplina in materia di quote latte.

Bibliografia

AA.VV., *Le nuove sfide della PAC e le misure di rilancio dell'economia nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013. Analisi delle scelte dei Psr nel quadro dell'Health Check e del Recovery Plan*, documento a cura di Rete Rurale Nazionale, 2010.

ADORNATO, *La difficile transizione della ("materia") agricoltura*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2002 fasc. 9, pt. 1, pp. 482 – 484;

Agenda 2000. Dalle proposte alle decisioni finali, Roma, INEA, 1999;

ALBISSINI, *Appunti per un progetto di semplificazione delle regole in agricoltura e nell'agroalimentare*, in *Nuovo diritto agrario*, 1998, fasc. 2, pt. 1, pp. 197 – 210;

ALBISSINI, *Il Ministero dell' agricoltura e foreste e l' attività agrituristica*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 1994 fasc. 9, pp. 475 – 477;

ALBISSINI, *Territorio e istituzioni nella PAC riformata*, in *Rivista di diritto agrario*, 2007 fasc. 4, pp. 588 – 606;

ALBISSINI, *Regole ed istituzioni nella nuova PAC*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2008 fasc. 12, pp. 430-460;

BALBONI, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all'art. 37*, in *Le Regioni*, 1998 fasc. 3-4, pp. 610 – 615;

BALDI LAZZARI, *L'istituzione del Ministero per politiche agricole. Commento al d.lg. 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale)*, in *Rivista di diritto agrario*, 1997 fasc. 3, pt. 1, pp. 334 – 342;

BIANCHI, *La Politique Agricole Commune (PAC)*, Bruxelles, 2006;

BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto agrario*, 2009, pp.592-629;

BIVONA, *Il rapporto fra agricoltura ed ambiente nelle politiche dell'Unione europea*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2006 fasc. 7-8, pp. 417 – 423;

BORGHI, *L'istituzione del Ministero per politiche agricole. Commento al d.lg. 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale)*, in *Rivista di diritto agrario*, 1997 fasc. 3, pt. 1, pp. 306 – 323;

BORGHI, *Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004;

CAMAIONTE e SOTTE, *Un primo bilancio della politica di sviluppo rurale in Europa*, in “*Agriregionieuropa*”, Anno 6, numero 20, marzo 2010;

CAPELLI, *Agricoltura e ambiente negli anni 2000*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1993 fasc. 6, pp. 813 – 824;

CAPELLI, *Il sistema agro-alimentare italiano nel Mercato Unico Europeo*, in *Rassegna di diritto e tecnica dell'alimentazione*, 1993 fasc. 3, pp. 297 – 308;

CARMIGNANI, *La regionalizzazione dell'agricoltura*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2001 fasc. 5, pt. 1, pp. 295 – 306;

CARMIGNANI, *Misure agroambientali e competenze integrate*, in *Rivista di diritto agrario*, 2007 fasc. 4, pp. 666 – 676;

CAVALLINI, *Per lo sviluppo rurale nuove risorse e priorità*, in “*Agriregionieuropa*” del 21 gennaio 2010;

CHIACCHIO, *Governo del territorio ed agricoltura in Campania: riflessioni a margine della l. reg. Campania n. 16/2004*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, 2006 fasc. 3, pp. 77 – 88;

COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008;

COSTATO, *Il tormentone dell'art. 117 della Costituzione, la pesca e l'agricoltura*, in *Rivista di diritto agrario*, 2006 fasc. 2, pt. 2, pp. 71 – 76;

COSTATO, *La PAC e il Trattato di Lisbona*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2008 fasc. 12, pt. 1, pp. 731 e ss.;

COSTATO, *L'agricoltura dal Trattato di Roma al Trattato costituzionale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2004 fasc. 10, pt. 1, pp. 601 – 606;

COSTATO, *L'istituzione del Ministero per politiche agricole. Commento al d.lg. 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale)*, in *Rivista di diritto agrario*, 1997 fasc. 3, pt. 1, pp. 295 – 305;

D'ADDEZIO e D'ORLANDO, *Multifunzionalità dell'agricoltura e razionalizzazione fondiaria e aziendale (nelle aree montane): la potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale alla luce del nuovo quadro costituzionale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2005 fasc. 6, pt. 1, pp. 345 – 357;

ADDEZIO, *Agricoltura e codice dell'ambiente: impatti e opportunità. Aspetti problematici in taluni ambiti disciplinari*, in *Rivista di diritto agrario*, 2009 fasc. 2, pp. 177;

DE BENEDICTIS e DE FILIPPIS, *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il Caso dell' Unione Europea*, in *Rivista di diritto agrario*, 1999 fasc. 4, pt. 1, pp. 503 – 540;

DE CASTRO, *Costruire una politica agricola all'altezza delle nuove sfide globali*, in “*Agriregionieuropa*”, Anno 5, numero 19, dicembre 2009;

DEL RE, *Agricoltura e ambiente*, in *Vita e pensiero*, 1994 fasc. 12, pp. 835 – 851;

FIORITTO, *Agricoltura*, in CHITI e GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007;

FIORITTO, *L'amministrazione dell'agricoltura nell'ordinamento europeo*, in *Rivista di diritto agrario*, 2007 fasc. 4, pp. 684 – 700;

FRANCARIO, *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l' approccio giuridico*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 1993, fasc. 10, pp. 517 – 519;

FRASCARELLI, *Modello storico e regionale: un'analisi economica e politica del disaccoppiamento nella riforma della PAC*, in “*Politica Agraria Internazionale*”, n. 2, aprile-giugno 2006, Verona;

FRASCARELLI, *Il futuro della PAC: sostegno dei redditi e politica ambientale*, in “*Agriregionieuropa*”, Anno 3, numero 11, Dicembre 2007, Ancona;

FRASCARELLI, *L'OCM unica e la semplificazione della PAC*, 2008, consultabile sul sito <http://www.gruppo2013.it/working-paper>;

FRENI, *Soppressione dell'Aima, istituzione dell'Agea e riforma del settore degli interventi agricoli*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2009, n. 11;

GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 1993 fasc. 1, pp. 5 – 10;

GERMANO' e ROOK BASILE, *Diritto agrario*, in (AJANI e BENACCHIO a cura di), *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Torino, 2009;

GERMANO' e ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2008;

GERMANO', *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007;

GERMANO', *Governo del sistema agricoltura: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovranazionale e attribuzioni regionali*, Atti del Convegno, Firenze, 17-18 dicembre 1999 (a cura di GERMANO'), Milano, 2001;

GERMANO', *La "materia" agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003 fasc. 1, pp. 117 – 194;

GERMANO', *Ricognizione dei testi normativi statali relativi ad "oggetti" attinenti alla materia agricoltura e foreste di spettanza delle Regioni (l. 15 marzo 1997, n. 59; d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143.*, in *Le Regioni*, 1999 fasc. 5, pp. 877 – 891;

GOTZEN, *I nuovi compiti dell' agricoltura.*, in *Rivista di diritto agrario*, 1994 fasc. 4, pp. 498 – 503;

GROPPI, *Il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrativa in materia di agricoltura e pesca: la prima attuazione della legge n. 59 del 1997 sotto la spinta delle richieste referendarie*, in *Le Regioni*, 1997 fasc. 5, pp. 887 – 910;

JANNARELLI, *"Agricoltura" e "Tutela della concorrenza" nel nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista di diritto agrario*, 2006 fasc. 1, pt. 1, pp. 31 – 54;

JANNARELLI, *Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale: spunti sul metodo e sull'oggetto della ricerca*, in *Rivista di diritto agrario*, 2002 fasc. 4, pt. 1, pp. 729 – 756;

LENUCCI, *Per l'agricoltura competenze regionali e scelte nazionali*, in “*Agricoltura nuova*”, aprile 2010;

LUCCHI, *Decentramento istituzionale, agricoltura e libero mercato*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008 fasc. 2, pp. 233;

MAMELI, *L'agricoltura e il diritto comunitario: Stato e Regioni in campo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002 fasc. 6, pp. 1209 – 1231;

MARTINARO, *Attuazione del risultato referendario. L'amministrazione della agricoltura nelle competenze di Stato e regioni. Nasce il nuovo Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali*, in *Parlamento*, 1993 fasc. 8-9, pp. 37 – 38;

MASINI, *Orientamenti per un'agricoltura "multifunzionale"*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 1999 fasc. 9, pt. 1, pp. 453 – 458;

MASINI, *Spazio d'intervento del potere statale di intermediazione nell'attuazione del regolamento comunitario in materia di agricoltura biologica e violazione dell'ordine costituzionale delle competenze*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 1996 fasc. 7-8, pt. 2, pp. 435 – 438;

MATTARELLA, *Il futuro dell'agricoltura nel sistema amministrativo statale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1993 fasc. 2, pp. 247 – 250;

MATTHEWS, *Understanding reform of the common agricultural policy*, in “– *Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*”, 1, 2010, pp. 137-149;

MONTELEONE, *La politica di sviluppo rurale in Italia tra presente e futuro*, in “*Agriregioneuropa*”, Anno 6, numero 20, marzo 2010;

MOTRONI, *La disciplina degli OGM a metà tra "tutela dell'ambiente" e "agricoltura", ovvero della problematica "coesistenza" di competenze legislative statali e regionali*, in *Rivista di diritto agrario*, 2006 fasc. 3, pt. 2, pp. 202 – 211;

ONGARO, *Il decentramento delle funzioni amministrative in agricoltura: uno studio sull'impatto organizzativo e proposta di un sistema di valutazione a supporto delle relazioni tra i livelli istituzionali*, in *Azienda Pubblica*, 2000 fasc. 2-3, pp. 235 – 252;

PACCIANI, *Governance dello sviluppo rurale a livello locale: quali prospettive dall'esperienza Distrettuale*, in “*Agriregioneuropa*”, Anno 6, numero 20, marzo 2010;

PAGNI, *Cronache di implementazione dei programmi di sviluppo rurale*, in “*Agriregioneuropa*”, Anno 6, numero 20, marzo 2010;

PASCONI, *Politica ed amministrazione dell' agricoltura alla luce del rapporto tra Stato e Regione*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 1994 fasc. 3, pp. 151;

POSTIGLIONE, *Agricoltura e ambiente: iniziative legislative a confronto*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2004 fasc. 2, pt. 1, pp. 72 – 74;

RINALDI, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all'art. 38*, in *Le Regioni*, 1998 fasc. 3-4, pp. 616 – 618;

ROMITA, *Il ruolo dell'ambiente nello sviluppo dell'agricoltura: alcune riflessioni*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, 2006 fasc. 3, pp. 181 – 194;

RUSSO, *L'istituzione del Ministero per politiche agricole. Commento al d.lg. 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale)*, in *Rivista di diritto agrario*, 1997 fasc. 3, pt. 1, pp. 323 – 333;

SAJIA, *Sviluppo rurale, governance locali e nuovo regionalismo in agricoltura dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2006 fasc. 5, pt. 1, pp. 284 – 289;

SAVINO, *I comitati dell'Unione Europea*, Milano, 2005;

SBRESCIA, *Le competenze dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona*, Napoli, 2008;

SCIAUDONE, *Il diritto agrario del terzo millennio: spunti per qualche riflessione su principi e istituti*, in *Rivista di diritto agrario*, 2007 fasc. 4, pp. 733 – 740;

SCOCCINI, *Semplificazione amministrativa in agricoltura*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2004 fasc. 5, pt. 1, pp. 345 – 351;

SCOPPOLA, *La politica agricola dell'UE: redistribuzione o bene pubblico europeo?* in SALVEMINI e BASSANINI, *Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010;

SOTTE e RIPANTE, *I Psr 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-quantitativa*, Working paper n.6 , “Gruppo2013”, 2008;

SOTTE, *La politica di sviluppo rurale dell'ue. Riflessioni a margine del dibattito italiano*, in “QA – Rivista dell'Associazione Rossi-Doria”, 1, 2010, pp. 125-135;

SURACE, *Riflessioni sulla riforma del bilancio dell'Unione europea e il futuro della PAC*, in “Economia & Diritto Agroalimentare”, XV: 1-7, 2010.

TELLI, *Dibattito allargato sulla PAC*, in “Agricolturanuova”, 2010;

TILIA, *Competenze della Regione in materia di Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Norme dettata dal d.lvo n. 112/98*, in *Enti pubblici*, 1999 fasc. 2, pp. 79 – 80;

URBANI, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti.*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2006 fasc. 3, pt. 1, pp. 117 – 124.