

“Dossier tematici per le Commissioni”  
Secondo aggiornamento 2011

*Codice Éupolis Lombardia: 2011C002*

*Project leader: Alberto Ceriani*

Milano, maggio 2012

La ricerca è stata affidata ad Éupolis Lombardia dal Consiglio Regionale della Lombardia.

*Responsabile di progetto:* Alberto Ceriani, Éupolis Lombardia.

*Responsabile della ricerca:* Maria Emilia Paltrinieri, Dirigente Servizio Commissioni, Consiglio Regionale della Lombardia.

*Gruppo di lavoro tecnico:* Alberto Ceriani, Dirigente struttura implementazione politiche, Sabrina Bandera, Roberta Bonini, Chiara Colangelo, Paola Coletti, Valerio Corradi, Antonio Dal Bianco, Guido Gay, Isabella Medicina, Lorenzo Penatti, Gianfranco Pola, Michele Riva, Marina Riva, Anna Tanda, Umberto Vairetti, Éupolis Lombardia.

## Indice

Dossier 1.1 “La capacità impositiva delle regioni”	5
Dossier 1.2 “Processi di armonizzazione della contabilità pubblica”	22
Dossier 1.3 “Ricadute sul sistema regionale del Trattato di Lisbona”	47
Dossier 3.1 “Qualità delle azioni regionali di supporto alla famiglia da un punto di vista socio economico. Stato della legislazione regionale e prospettive”	67
Dossier 3.2 “Indagine sulla medicina territoriale, le politiche attivate e i problemi aperti”	85
Dossier 4.1 “Competitività e semplificazione. Le politiche e le norme regionali adottate e la loro ricaduta sui cittadini. Stato di attuazione, problemi e prospettive”	99
Dossier 5.1 “Struttura del Piano territoriale e del Piano paesistico regionale. Il ruolo strategico e di indirizzo per l’organizzazione del territorio”	123
Dossier 6.1 “Stato di attuazione delle politiche di smaltimento dei rifiuti e prospettive di sviluppo”	129
Dossier 7.1 “Il sistema lombardo di istruzione e formazione e l’incidenza della riforma statale sull’impianto regionale	141
Dossier 8.1 “Agricoltura: le difficoltà economiche del settore tra crisi economica e cambiamento della tradizionale politica di sostegno della UE”	165
Dossier 8.2 “Risorse idriche: disciplina e politiche. Il tema della gestione dell’acqua”	209



## *Dossier 1.1 “La capacità impositiva delle regioni”*

### 1. Elementi di rilievo riguardanti il primo semestre 2011

La prima novità dell'anno 2011 in tema di legiferazione federalistica è costituita dal **decreto attuativo concernente il fisco municipale**, approvato in marzo. Si tratta del decreto legislativo 23/2011 sul fisco municipale relativo ai soli Comuni. La seconda novità legislativa rientrante nel primo semestre riguarda il **fisco regionale e provinciale**. Il decreto legislativo 68/2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 maggio 2011 detta disposizioni su varie questioni assai rilevanti e piuttosto eterogenee tra loro inerenti questa partizione della finanza subnazionale. Entrambi i decreti saranno esaminati nella struttura e nelle principali disposizioni.

### 2. Il decreto sul fisco municipale

Di questa norma va ricordato, per primo, il percorso di approvazione assai travagliato.

Lo schema iniziale (AG292) è stato avanzato dal Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2010 e trasmesso per l'esame alla Commissione parlamentare per l'attuazione per il federalismo fiscale in data 9 novembre 2010. L'esame di tale Commissione si è concluso il 3 febbraio 2011 con parere negativo, essendovi stata parità tra i voti favorevoli e quelli contrari. Nello stesso giorno un Consiglio dei Ministri straordinario ha approvato in via definitiva in decreto legislativo che tuttavia non è stato promulgato dal Presidente della Repubblica a causa della violazione del procedimento di approvazione previsto dalla legge delega agli art. 2 c.3 e 4. Tali disposizioni normative prevedono infatti che, in caso di parere negativo in Commissione, il Governo debba rendere una comunicazione alle Camere prima dell'approvazione definitiva. Il 9 febbraio 2011 il Consiglio dei Ministri ha dunque deliberato la trasmissione alle Camere di un decreto parzialmente modificato (AG 292-bis) sul quale ha reso comunicazione, adottandolo nella seduta del 3 marzo 2011. Infine, il decreto è stato ufficialmente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 marzo 2011.

I contenuti del decreto in questione, incidendo in misura sostanziale sull'autonomia finanziaria degli Enti Locali, sono assai significativi. Va però rilevato che le disposizioni risultano talvolta di difficile interpretazione a causa, in primis, di una assenza di decisione su alcuni punti cruciali. Il decreto, infatti, sembra ricalcare la logica della legge delega, rinviando la definizione di alcuni aspetti tecnici a successivi regolamenti ministeriali o decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Inoltre, la difficoltà di lettura deriva anche dalla previsione di un complesso periodo transitorio - che durerà almeno fino al 2014 - durante il quale le disposizioni entreranno in vigore in maniera sfalsata.

Premesso tutto ciò, il decreto disciplina sia la devoluzione che l'istituzione di tributi a favore delle amministrazioni comunali. L'art. 2 afferma che dal 2011 sono attribuite a quest'ultime il gettito (o quote di esso) delle seguenti imposte:

- imposta di registro;
- imposta di bollo;
- imposta ipotecaria e catastale (con esclusione degli atti soggetti a IVA);
- tributi speciali catastali;
- tasse ipotecarie;
- IRPEF sui redditi fondiari con esclusione del reddito agrario;
- imposte di registro e di bollo su contratti di locazione immobiliare;
- cedolare secca sugli affitti.

Per quanto riguarda le prime cinque voci dell'elenco, l'art. 2 c.2 prevede che sia attribuito ad ogni Comune il 30% del gettito complessivo relativo agli immobili ubicati sul territorio. Si tratta comunque di una previsione soggetta a revisione annuale, dato che l'art. 2 c.7 prevede che con apposito decreto ministeriale, debitamente concordato in sede di Conferenza Unificata, vengano stabilite anno per anno le quote di gettito da devolvere agli enti comunali. Il decreto prevede poi la completa devoluzione della sesta e settima voce dell'elenco (IRPEF su redditi fondiari con esclusione di quelli agrari ed imposte di registro e di bollo su contratti di locazione immobiliare), ed una quota pari al 21,7% per il 2011 ed il 21,6% dal 2012 per quanto riguarda il gettito della cedolare secca sugli affitti. Anche in quest'ultimo caso, tuttavia, questa previsione potrà essere disattesa in quanto le percentuali potranno essere variate per garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica, ovvero incrementate nel caso in cui fossero individuati ulteriori trasferimenti suscettibili di riduzione (art. 2 c.8).

A proposito della cedolare secca sugli affitti, il decreto dispone (art. 3) che essa rappresenta un'opzione per il proprietario delle unità immobiliari locare ad uso abitativo - con l'esclusione delle locazioni effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa di arti o professioni - alternativa alla tassazione ordinaria vigente. Nel caso in cui venga scelta, essa sostituisce completamente l'IRPEF, le sue addizionali, le imposte di registro e di bollo relative al contratto di locazione, ma comporta la sospensione della possibilità di aggiornare il canone, inclusa quella relativa all'andamento dell'inflazione registrato dall'ISTAT. L'aliquota è fissata nel 21% per i canoni liberi e nel 19% per quelli agevolati (art. 3 c.2).

Ai Comuni viene attribuita anche una compartecipazione all'IVA, la cui aliquota dovrà essere fissata in un successivo DPCM insieme alle modalità di riparto del gettito alle singole amministrazioni. Viene tuttavia previsto già da adesso che la percentuale di compartecipazione all'IVA deve essere finanziariamente equivalente alla compartecipazione al 2% al gettito dell'IRPEF, e che, inizialmente, in attesa che siano determinati i gettiti dell'IVA per Comune, l'assegnazione avverrà in base al gettito IVA per Provincia "suddiviso per il numero degli abitanti per ciascun comune" (art. 2 c.4).

Vengono inoltre previste le imposte di soggiorno e di scopo (da adottare a partire dal 2011) nonché la municipale propria (IMU) e la municipale secondaria (solo dal 2014, ossia nella fase a regime).

Procedendo con ordine, l'adozione dell'imposta di soggiorno (art. 4) è una facoltà attribuita ai comuni capoluogo di provincia, alle unioni di comuni ed a quelle amministrazioni comunali incluse negli elenchi di città turistiche o di pregio artistico. L'imposta, che deve essere deliberata dal Consiglio Comunale, va a gravare su coloro che alloggiano nelle strutture ricettive del territorio con una entità massima di 5 euro a notte. Il gettito così ottenuto deve essere destinato a finanziare interventi in materia di turismo e, eventualmente, a sostituire gli introiti ricavati dagli oneri imposti agli autobus turistici per il transito sul territorio comunale. Fatta eccezione per queste disposizioni, il decreto non fissa la disciplina generale dell'imposta, rimandandone la definizione ad un apposito regolamento da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della norma.

Stessa sorte è prevista per la nuova imposta di scopo (art. 6), dato che il decreto non ne individua la disciplina generale ma ne fissa solo alcuni capisaldi. Tale imposta - che potrà finanziare anche l'intero progetto - potrà essere adottata per un lasso temporale lungo fino a dieci anni, ma se l'opera pubblica oggetto di finanziamento non è avviata entro due vi è l'obbligo della completa restituzione delle somme introitate.

Per quanto riguarda l'imposta municipale unica (IMU), essa avrà per presupposto il possesso di immobili (con esplicita eccezione dell'abitazione principale e delle sue pertinenze) e come base imponibile il valore dell'immobile stesso. L'aliquota è fissata nello 0,76%, ed è dimezzata nel caso in cui l'immobile sia locato. È prevista la possibilità per i Comuni di variare tali aliquote in aumento o diminuzione di 0,3 e 0,2 punti percentuali a seconda che gli immobili siano sfitti o locati, così come di ridurre fino alla metà l'imposizione sugli immobili non produttivi di reddito fondiario. A regime, l'IMU sostituirà l'ICI e la componente immobiliare dell'IRPEF.

In merito all'imposta municipale secondaria, anch'essa sarà introdotta dal 2014 sostituendo la tassa/canone di occupazione spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione di mezzi pubblicitari. Il decreto non detta la disciplina generale dell'imposta, rimandando per esso ad un apposito regolamento, ma pone dei criteri ai quali quest'ultimo è tenuto a conformarsi.

Questi riguardano: il presupposto del tributo, individuato nell'occupazione dei beni appartenenti al demanio, al patrimonio indisponibile o al suolo pubblico; il soggetto passivo, che è colui che effettua l'occupazione; i principi di

determinazione dell'imposta, ossia la durata dell'occupazione, l'entità, la tipologia e le finalità.

In capo ai Comuni è infine previsto - a partire dal 2011 - lo sblocco graduale dell'addizionale IRPEF (art.5), la cui disciplina generale è comunque rinviata ad un regolamento da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo. Tuttavia, quest'ultimo prevede che, nel caso in cui il regolamento non venisse emanato, i Comuni che non hanno istituito l'addizionale o lo hanno fatto per un'aliquota inferiore agli 0,4 punti percentuali possono istituirla o aumentarla a patto di mantenerla al di sotto del limite dello 0,4% con incrementi annuali massimi dello 0,2%.

Come previsto dalla legge delega 42/2009 le entrate dei Comuni sono integrate da un fondo di perequazione che garantisce il finanziamento integrale delle spese fondamentali standardizzate ed una integrazione di quelle non fondamentali. Il decreto, anziché definire il fondo previsto dalla delega, istituisce un Fondo sperimentale di riequilibrio di natura provvisoria - tre anni o comunque fino all'istituzione del Fondo perequativo - alimentato con compartecipazioni ai gettiti di: imposta di registro, imposta di bollo, imposta ipotecaria e catastale (con esclusione degli atti soggetti a IVA), tributi speciali catastali, tasse ipotecarie, IRPEF sui redditi fondiari con esclusione del reddito agrario, imposte di registro e di bollo su contratti di locazione immobiliare, cedolare secca sugli affitti. Il decreto, tuttavia, non fissa ancora le disposizioni generali di alimentazione e riparto del fondo provvisorio, rimandandole ad un annuale decreto del Ministero dell'Interno. Esso provvede esclusivamente a fornire ulteriori criteri ai quali quest'ultimo dovrà attenersi, quali: la necessità che, fino al 2013, il 30% del Fondo sia ripartito tra i Comuni in base al numero di residenti, e l'obbligo di destinare almeno il 20%, al netto della precedente quota del 30%, a Comuni che svolgono funzioni fondamentali in forma associata.

Il decreto legislativo fissa inoltre un metodo da seguire per l'approvazione del decreto ministeriale, consistente nell'esplicitazione delle intese da raggiungere e nella scaletta temporale da rispettare ogni anno (art. 2 c.7). L'insieme delle risorse devolute alle amministrazioni comunali (comprese quelle confluite nel Fondo sperimentale di riequilibrio) quali le compartecipazioni ai tributi elencati in precedenza e all'IVA, ha come contropartita la riduzione dei trasferimenti erariali, "... in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale [...] nonchè al gettito devoluto ai Comuni ed al gettito derivante dalla compartecipazione (all'IVA) al netto del gettito (dell'accisa erariale sull'energia elettrica)" (art. 2 c.8). Tale riduzione è effettuata con un apposito decreto del Ministro dell'Interno.

Infine, il decreto prevede una serie di disposizioni che entreranno da subito in vigore relative al contrasto all'evasione fiscale, al fine di incentivare i Comuni a rafforzare tali attività (art. 2 c.10, 11, 12). In primo luogo, viene assicurato all'amministrazione comunale il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili non dichiarati. In secondo luogo, viene elevata dal 33% al 50% la quota di risorse riscosse a titolo definitivo riconosciuta ai Comuni in seguito a segnalazioni di elementi evasivi ed elusivi all'Agenzia delle entrate. In terzo luogo, vengono quadruplicate le sanzioni amministrative relative ad

inadempimenti nella dichiarazione degli immobili, prevedendo che il 75% di quanto riscosso vada al bilancio comunale ed il residuo allo Stato. Infine, per favorire gli accertamenti da parte delle amministrazioni comunali è concessa loro la possibilità di accedere a numerose banche dati.

A conclusione di questa parte, sembra utile procedere ad una schematizzazione delle numerose variazioni introdotte dal decreto sul fisco municipale. Nella tabella seguente vengono riportate le nuove voci che concorreranno a finanziare i bilanci comunali e quelle che invece sono destinate ad uscire di scena. Per ogni disposizione è segnalata, oltre ai riferimenti normativi, anche la data di entrata in vigore in maniera che risulti chiaro quali sono disponibili da subito - fatti salvi gli ulteriori adempimenti previsti dal decreto legislativo - (fase transitoria) e quali, invece, solo dal 2014 in poi (fase a regime).

**Tabella 1 - Variazioni nelle fonti di entrata per i bilanci delle amministrazioni comunali**

---

**Variazioni positive**

Dal 2011 (per tre anni o fino all'avvio del Fondo perequativo) Fondo sperimentale di riequilibrio (Art. 2 c.3)

Dal 2011 Sblocco addizionali comunali IRPEF (Art. 5)

Dal 2011 Compartecipazione del 30% su Imposta di registro; Imposta di bollo; Imposta ipotecaria e catastale

(con esclusione atti soggetti ad IVA); Tributi speciali catastali; Tasse ipotecarie (Art. 2 c.1 e 2)

Dal 2011 IRPEF su redditi fondiari (esclusi quelli agrari) (Art. 2 c.1)

Dal 2011 Imposta di registro e di bollo su contratti di locazione immobili (Art. 2 c.1)

Dal 2011 21,7% nel 2011 e 21,6% dal 2012 del gettito della cedolare secca affitti (Art. 2 e 3)

Dal 2011 Compartecipazione all'IVA (Art. 2 c.4)

Dal 2011 Imposta di soggiorno (Art. 4)

Dal 2011 Imposta di scopo (Art. 6)

Dal 2011 Insieme di disposizioni rivolte al contrasto dell'evasione fiscale (Art. 2 c.10, 11, 12)

Dal 2014 Imposta municipale unica (IMU) (Art. 8)

Dal 2014 30% gettito dei tributi per trasferimento immobiliare (Art. 7 c.2)

Dal 2014 Imposta municipale secondaria (Art. 11)

Dal 2014? Fondo perequativo (Art. 13)

**Variazioni negative**

Dal 2011 Riduzione trasferimenti in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale nonché al gettito devoluto ai comuni ed al gettito derivante dalla compartecipazione all'IVA al netto del gettito dell'accisa erariale sull'energia elettrica (Art. 2 c.8)

Dal 2012 Abolizione addizionale all'accisa sull'energia elettrica (Art. 2 c.6)

Dal 2014 ICI e componente immobiliare IRPEF (comprese le addizionali) (Art. 8)

Dal 2014 Tassa/canone occupazione spazi ed aree pubbliche, imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, canone per autorizzazione installazione mezzi pubblicitari (Art. 11)

---

### 3. Il decreto relativo al fisco regionale e provinciale

La norma istituisce la Conferenza permanente per il della finanza pubblica prevista dall'art. 5 dalla legge delega 42/2009. Tale Commissione ha essenzialmente funzioni di verifica, monitoraggio e controllo sulla situazione finanziaria, e di proposta su specifiche questioni inerenti all'assetto fiscale italiano (art. 36). Ne fanno parte il Presidente del Consiglio dei Ministri, una serie di Ministri del Governo, i Presidenti della Conferenza delle Regioni, di ANCI e di UPI, oltre a sei Presidenti o Assessori di Regione, quattro sindaci e due Presidenti di Provincia. In generale la Conferenza è convocata almeno ogni due mesi e delibera all'unanimità dei suoi componenti.

Inoltre il decreto riporta le disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Province, nonché in tema di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. In questa sede si esamineranno in dettaglio solo i primi due punti.

#### 3.1. Le previsioni per le Regioni

Procedendo con ordine, il decreto detta disposizioni in merito alle nuove forme di entrata delle Regioni e impone la soppressione dei trasferimenti statali con caratteristiche di "generalità e permanenza" a decorrere dal 2013 da effettuarsi con un apposito DPCM da emanare entro il 31 dicembre 2011 (art. 7). Per quanto riguarda la rimodulazione delle entrate regionali, il decreto prevede innanzitutto, a partire dal 2013, la rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF (art. 2) in modo tale che essa garantisca al complesso delle Regioni un gettito equivalente alle poste soppresse (trasferimenti di cui all'art. 2 e compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina di cui all'art. 8 c.4). I dettagli di tale rimodulazione non sono però chiariti, dato che saranno definiti con un futuro DPCM da emanare entro un anno. Il decreto conferisce alle Regioni la possibilità di aumentare o diminuire l'addizionale regionale rispetto all'aliquota di base (0,9% fino alla rideterminazione). La maggiorazione non potrà comunque superare lo 0,5% per il 2013, l'1,1% per il 2014, il 2,1% dal 2015 (art. 6 c.1), con l'esplicita precisazione che gli aumenti oltre gli 0,5 punti percentuali non debbano gravare sui redditi che ricadono nel primo scaglione IRPEF (art. 6 c.3).

Viene inoltre previsto che le regioni possano introdurre detrazioni in favore della famiglia e misure di sostegno economico (art. 6 c.5 e 6), ad eccezione di quelle impegnate in piani di rientro da deficit sanitari (art. 6 c.9).

In secondo luogo viene prevista una compartecipazione all'IVA, stabilita in base alla normativa vigente per gli anni 2011 e 2012 (art. 4 c.2). Dal 2013 in poi, invece, essa dovrà basarsi sul principio della territorialità (art. 4 c.3) ed essere fissata "al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola

regione” (art. 15 c.3 ). Anche in questo caso, tuttavia, i dettagli sono rinviati a successivi DPCM.

In terzo luogo, viene data la possibilità di ridurre, anche fino all’azzeramento, le aliquote IRAP, sempre che non sia stata deliberata una maggiorazione dell’addizionale IRPEF superiore agli 0,5 punti percentuali (art. 5 c.1 e 3).

In quarto luogo vengono trasformati in tributi propri regionali a partire dal 2013 la tassa per l’abilitazione all’esercizio professionale, l’imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo e per l’occupazione e l’uso di beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l’occupazione di spazi e aree pubbliche, la tassa sulle concessioni regionali, l’imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili (art. 8 c.1). Oltre a ciò viene garantita la possibilità di disciplinare la tassa automobilistica regionale (art. 8 c.2) e prevista l’intera attribuzione alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all’evasione fiscale su tributi propri derivati ed addizionali di tributi erariali (art. 9 c.1).

In quinto luogo vengono dettate le disposizioni sui fondi perequativi per le spese essenziali e per quelle non essenziali, che comunque dovranno essere precisate con futuri DPCM. Il primo, di natura verticale, sarà alimentato dalla compartecipazione all’IVA in maniera tale che le spese in questione, che all’inizio avranno come riferimento la spesa storica e poi convergeranno verso i costi standard in quattro anni, siano finanziate integralmente (art. 15 c.5). Il secondo, contrariamente a quanto ipotizzato nel capitolo precedente, avrà natura esclusivamente orizzontale e trasferirà risorse tra le regioni sulla base della loro capacità fiscale, in maniera da ridurre i differenziali in misura non inferiore al 75% senza tuttavia determinare una revisione della graduatoria dei territori (art. 7).

Per quanto riguarda le altre disposizioni, il decreto conferma la distinzione tra le spese essenziali - individuate in sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale- e quelle non essenziali, alle quali far corrispondere diverse fonti di entrata (art. 14). L’art. 15 del decreto precisa infatti che dal 2013, nella fase a regime, le spese essenziali saranno finanziate integralmente con la compartecipazione all’IVA, l’addizionale regionale all’IRPEF, l’IRAP, le quote del fondo perequativo, le entrate proprie; mentre quelle non essenziali con tributi propri derivati regionali, tributi istituiti dalle regioni con propria legge, quote dell’addizionale regionale all’IRPEF e dell’apposito fondo perequativo (art. 15 c.1 e 4). Inoltre, il decreto impone dal 2013 la sostituzione dei trasferimenti dalle Regioni ai Comuni aventi caratteristiche di generalità e permanenza, con una compartecipazione ai tributi regionali (con priorità all’addizionale regionale all’IRPEF) e, eventualmente, con la devoluzione di appositi tributi (art. 12 c.1 e 2).

Ogni Regione dovrà infine predisporre un fondo di riequilibrio, alimentato da una quota non superiore al 30% del gettito delle poste evidenziate poc’anzi, destinato ai Comuni (art. 12 c.4). Per favorire la lettura delle disposizioni del decreto relative alle Regioni a Statuto Ordinario nella tabella seguente si procede ad una schematizzazione sintetica di quanto sin qui riportato.

**Tabella 2 - Variazioni nelle fonti di entrata per i bilanci delle amministrazioni regionali**

---

**Variazioni positive**

Dal 2011 Compartecipazione all’IVA (art. 4)

Dal 2013 Rideterminazione addizionale regionale IRPEF (art. 2)

Dal 2013 Possibilità di variare l’addizionale regionale all’IRPEF e di introdurre detrazioni e forme di sostegno economico (art. 6)

Dal 2013 Attribuzione alle Regioni dei seguenti tributi: tassa per l’abilitazione all’esercizio professionale, l’imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo e per l’occupazione e l’uso di beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l’occupazione di spazi e aree pubbliche, la tassa sulle concessioni regionali, l’imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili (art. 8 c.1)

Possibilità di disciplinare la tassa automobilistica regionale (art. 8 c.2)

Attribuzione alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all’evasione fiscale (art. 9)

Dal 2013 Fondo perequativo (art. 15 c.5 e 7)

**Variazioni negative**

Dal 2013 Soppressione trasferimenti statali (art. 7)

Dal 2013 Soppressione compartecipazione regionale all’accisa sulla benzina

Dal 2013 Possibilità di ridurre le aliquote IRAP (art. 5)

---

### 3.2. Le previsioni per le Province

Per quanto riguarda le Province, il decreto dispone la soppressione dei trasferimenti aventi carattere di generalità e permanenza, siano essi di fonte statale o regionale. I primi saranno aboliti dal 2012 con un apposito DPCM ed avranno come contropartita una compartecipazione provinciale all’IRPEF, anch’essa da definire con precisione con un DPCM, tale da assicurare un gettito equivalente (art. 18)<sup>57</sup>. I secondi verranno invece eliminati a partire dal 2013 e saranno compensati con una compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica definita da ogni Regione previo accordo in sede di Consiglio delle Autonomie Locali (art. 19). Nel caso in cui il gettito complessivo di tale tributo non fosse sufficiente per coprire i trasferimenti regionali soppressi, la regione dovrà assicurare la compartecipazione ad un altro tributo regionale. Affinchè l’operazione di sostituzione delle fonti di entrata sia territorialmente equilibrata ogni Regione istituisce un fondo sperimentale di riequilibrio della durata di tre anni alimentato da una quota non superiore al 30% del gettito della compartecipazione alla tassa automobilistica spettante alla Regione.

Il decreto attribuisce alle Province dal 2012 una serie di tributi connessi al trasporto su gomma, quali: l’imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore con aliquota pari al 12,5% passibile di variazione in aumento o diminuzione di 3,5 punti percentuali, e l’imposta provinciale di trascrizione (IPT), che sarà tuttavia riordinata con un decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze e dal Governo con il disegno di legge di stabilità (art. 17). Alle Province spettano inoltre gli altri tributi ad esse

riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto ed una specifica imposta di scopo da disciplinare con un successivo regolamento (art. 20).

Infine, la norma richiama il fondo perequativo istituito nel bilancio dello Stato descritto dall'art. 13 del d.lgs 23/2011 sul fisco municipale, per affermare che per le Province esso è alimentato con una quota del gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF ed è distinto in due componenti: una che riguarda le spese fondamentali ed una seconda per quelle non fondamentali. Come precisato dalla legge delega 42/2009 tale fondo perequativo statale va ad alimentare i due fondi - uno dedicato a i Comuni e l'altro alle Province- iscritti nei bilanci regionali.

Anche in questo caso per favorire la lettura delle disposizioni del decreto inerenti alle Province si riportano nella seguente tabella le principali novità introdotte.

**Tabella 3 - Variazioni nelle fonti di entrata per i bilanci delle amministrazioni provinciali**

---

**Variazioni positive**

Dal 2012 Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (art. 17 c.1, 2, 3)

Imposta provinciale di trascrizione (IPT) (art. 17 c.6 e 7)

Dal 2012 Compartecipazione provinciale all'IRPEF (art. 18)

Dal 2013 Compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale (art. 19)

Dal 2011 Imposta di scopo provinciale (art. 20)

Dal 2012 fino al 2014 Fondo sperimentale di riequilibrio (art. 21)

Dal 2014 Fondo perequativo (art. 23)

**Variazioni negative**

Dal 2012 Soppressione trasferimenti statali (art. 18)

Dal 2013 Soppressione trasferimenti regionali (art. 19)

---

#### 4. Elementi riguardanti il secondo semestre 2011

Nella seconda metà del 2011 sono intervenuti due momenti legislativi importanti attinenti alla materia di questo Dossier: il primo ancora ad opera del Governo Berlusconi (le cosiddette "manovre estive") e l'altro ad opera del successivo Governo presieduto da Monti (la cosiddetta "manovra natalizia – salva Italia"). Entrambi saranno approfonditi nei testi seguenti.

#### 4.1. I decreti legge 98/2011 e 138/2011 ("manovre estive" Berlusconi)

Il disegno di legge di conversione del decreto legge recate disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (decreto-legge 6 luglio 2011 n.98) è stato definitivamente approvato dall'Assemblea, con voto di fiducia il 15 luglio 2011, nella versione licenziata dal Senato. Poco meno di un mese dopo la conversione in legge della manovra economica di luglio, a causa della crisi economica mondiale e della speculazione sull'euro, il Governo si è visto costretto ad intervenire nuovamente con il decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 recante: "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", approvato il 14 settembre. Ancora una volta in tempi record diventa legge un decreto di tagli alla spesa, liberalizzazioni, inasprimento delle imposte per un valore complessivo pari a 45 miliardi di euro. Entrambi i provvedimenti intervengono pesantemente in materia di finanza locale: in particolare la manovra integrativa di agosto corregge ed anticipa la portata delle disposizioni contenute nella manovra di luglio.

Rileviamo qui di seguito le principali novità per la **finanza locale** dalla lettura combinata dei due provvedimenti. Seguiranno, poco oltre, i dettagli riguardanti le novità in materia di **finanza regionale**.

##### Estensione misure di contenimento finanziario previste per l'anno 2013

La manovra di luglio estende le misure di contenimento finanziario, previste per l'anno 2013 dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, anche agli anni 2014 e successivi. In particolare, l'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010 ha determinato per i Comuni il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 in termini di fabbisogno ed indebitamento netto in: 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e 2500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione dei trasferimenti. La disposizione è disegnata come norma transitoria, valida fino all'entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno fondato, nel rispetto del federalismo fiscale, sui saldi, sulla virtuosità degli enti e sulla riferibilità delle regole a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese valide per il patto.

##### Aumento del concorso dei Comuni al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica

Il decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 anticipa e modifica gli importi della manovra per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. Il decreto legge di luglio, infatti, era già intervenuto in materia di aumento del concorso dei Comuni al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imponendo agli stessi un contributo, in termini di fabbisogno e di indebitamento, pari a 1 miliardo di euro per l'anno 2013 e pari a 2 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2014.

In particolare, la manovra integrativa di agosto chiede ai Comuni, già dal 2012, un miglioramento di 1,7 miliardi di euro e di 2 miliardi di euro dal 2013. Pertanto il contributo alla manovra in termini finanziari ammonta per l'anno 2012 a 2

miliardi e 700 milioni di euro, composti da una riduzione delle risorse trasferite (fondo speciale di riequilibrio) pari ad un miliardo proveniente dalla precedente manovra (articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010) e ad 1 miliardo e 700 milioni derivanti dalla modifica degli obiettivi del patto di stabilità interno.

L'ulteriore contributo per l'anno 2013 è pari a 300 milioni di euro in termini di miglioramento degli obiettivi di patto. In sintesi, il saldo finanziario positivo che i Comuni devono mantenere a regime è pari a circa 5 miliardi di euro.

#### Alleggerimento della manovra per i Comuni

Al fine di alleggerire l'impatto della manovra sul comparto, è prevista la possibilità di ridurre, per l'anno 2012, il contributo richiesto agli enti territoriali in termini di fabbisogno netto ed indebitamento netto per un importo pari al maggior gettito atteso dall'aumento dell'addizionale IRES per le imprese operanti nel settore energetico stimato in 1,8 miliardi di euro.

La riduzione sarà distribuita tra i comparti con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Conferenza Unificata.

#### Manovre a carico dei Comuni per gli anni 2011-2014 - Estensione dei vincoli del Patto di stabilità interno

La manovra integrativa di agosto dispone l'assoggettamento alle regole del Patto di stabilità interno delle società "in house" e attribuisce agli enti locali che partecipano al loro capitale la vigilanza circa il rispetto del Patto. Si prevede, inoltre, a partire dal 2013, l'assoggettamento alle regole del Patto dei comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti e, a decorrere dal 2014, l'assoggettamento alle regole del Patto anche delle unioni di comuni formate dagli enti con popolazione inferiore ai 1000 abitanti.

#### Sblocco addizionale comunale dell'IRPEF

Il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (c.d. Federalismo municipale) era già intervenuto in tema di imposta sul reddito delle persone fisiche prevedendone lo sblocco graduale dell'aliquota.

La manovra di agosto abroga la precedente disciplina disponendo, a decorrere dall'anno 2012, l'eliminazione di ogni limitazione all'esercizio della potestà tributaria con riferimento a tale imposta. L'intervento di parziale liberalizzazione, limitato alla sola manovrabilità dell'addizionale comunale all'Irpef, incide pesantemente sull'autonomia tributaria impedendo ai Comuni di agire anche su altri cespiti di propria competenza, e in particolare sugli immobili gravati dall'ICI, al fine di modulare in modo più razionale le eventuali scelte di politica fiscale.

### Riparto della manovra secondo criteri di virtuosità

Dall'anno 2012, termine anticipato dalla manovra integrativa di agosto, gli enti sottoposti al Patto di stabilità saranno ripartiti in quattro classi definite sulla base di dieci parametri di virtuosità al fine di distribuire il concorso degli obiettivi finanziari (sia quelli vigenti sia quelli ulteriori introdotti dalla manovra) di ciascun livello di governo ed escludere, fermo restando l'obiettivo di comparto, gli enti virtuosi dalla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Gli enti virtuosi non applicheranno la manovra vigente né quella dello scorso anno, conseguiranno l'obiettivo strutturale realizzando un saldo obiettivo uguale a zero e avranno un'ulteriore riduzione del contributo alla manovra per l'anno 2012 di 200 milioni di euro.

Per contro, restando fermo l'obiettivo del comparto, gli enti che si collocano nelle restanti tre classi dovranno contribuire in misura tale da compensare la riduzione degli obiettivi disposta in favore degli enti virtuosi. In numeri, ipotizzando che gli enti virtuosi siano il 10 per cento di quelli soggetti a Patto, il carico per gli enti non virtuosi potrebbe aumentare di 839 milioni di euro.

In dettaglio, la ripartizione in quattro classi sarà effettuata con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza Unificata sulla base dei seguenti criteri di virtuosità:

- a) prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard;
- b) rispetto del Patto di stabilità interno;
- c) incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio;
- d) autonomia finanziaria;
- e) equilibrio di parte corrente;
- f) tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli Enti Locali;
- g) rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le Regioni;
- h) effettiva partecipazione degli Enti Locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale;
- i) rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate;
- j) operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.

Il suddetto decreto deve individuare, oltre la suddivisione degli enti in quattro classi di virtuosità, anche un coefficiente di correzione connesso alla dinamica di miglioramento delle singole amministrazioni con riguardo ai parametri di virtuosità sopra elencati.

Inoltre, a decorrere dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dalla definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere gli enti territoriali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali, tra i parametri di virtuosità sono compresi indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi.

Rileviamo ora le principali novità per la **finanza regionale** in evidenza dai due provvedimenti.

La finanza regionale è stata toccata dalle manovre estive quasi esclusivamente per quanto riguarda la sanità. Con la "prima manovra estiva" (il ricordato DL n. 98 convertito nella legge n. 111) si sono effettuate numerose disposizioni per la razionalizzazione della spesa sanitaria. Tali misure di contenimento sono stimate in 2.500 mml di euro per l'anno 2013 e in 5.450 mml di euro per l'anno 2014 da definirsi tramite Intesa con il Governo. La Conferenza ha presentato specifico emendamento, che non è stato accolto in sede di conversione, per il reintegro dei tagli previsti in Sanità con copertura da recupero dell'evasione fiscale.

In particolare sono introdotte misure specifiche per i dispositivi medici, la spesa farmaceutica, i nuovi ticket sui farmaci e le altre prestazioni sanitarie nonché la reintroduzione del ticket da 10 euro su prestazioni di specialistica ambulatoriale.

Nella manovra sono inoltre contenute disposizioni per la salvaguardia della coerenza dei Piani di rientro e per la procedura sostitutiva ove la Regione non rimuova gli ostacoli all'attuazione del Patto.

Con la "seconda manovra estiva" (il DL n. 138 convertito nella legge n.148) invece, si è introdotto per le Regioni sottoposte ai Piani di rientro la possibilità della deroga al blocco del turn over previo accertamento dei tavoli tecnici della necessità di assicurare il mantenimento dei Lea.

#### 4.2. La "manovra di Natale – Salva Italia" impostata dal governo Monti

Il Presidente Monti, in carica dal novembre 2011, ha prospettato tre pilastri per la politica economica: "rigore – equità – crescita", rispettando fermamente l'ordine gerarchico in cui sono enunciati. Egli ha affermato che l'intervento porterà nelle casse dello Stato circa 30 miliardi di euro, con i quali si spera di contribuire in modo decisivo all'obiettivo del pareggio di bilancio, confermato per il 2013.

Le misure previste, contenute in 49 articoli, si fondano sull'aumento dell'imposizione e sulla riduzione della spesa, in particolar modo quella pensionistica. Sotto il primo aspetto le novità principali riguardano l'aumento dell'IVA al 23%, l'introduzione dell' IMU (Imposta Municipale Unica, in sostituzione della vecchia ICI) e l'aumento delle accise su alcuni prodotti, in primis sui carburanti. Tali provvedimenti sono destinati a colpire sostanzialmente tutti i contribuenti, con pochissime differenziazioni: solamente sull'IMU ci saranno detrazioni (fino a 600 euro) basate sul reddito e sul numero di figli. I beni

di lusso, quali automobili costose, barche ed aerei, saranno tassati meno di quanto ci si aspettasse, come peraltro è stato deciso per i capitali “scudati”, ovvero rientrati grazie al condono. Secondo molti commentatori mancherebbe all’appello una tassa patrimoniale vera e propria, che molti avevano indicato come unica misura effettivamente “equa”.

Per quanto concerne la spesa, il provvedimento principale, almeno sul piano delle polemiche scaturite, riguarda le modifiche al sistema pensionistico, con l’aumento dell’età pensionabile (67 anni per gli uomini e 62 per le donne) ed il passaggio al sistema contributivo, conseguito all’abolizione del retributivo. In un certo senso questa potrebbe sembrare la misura più equa, in quanto dovrebbe evitare la cattiva abitudine delle promozioni “facili” in prossimità della pensione.

L’obiettivo dichiarato, infatti, è quello di porre un rimedio al conflitto generazionale, per cui i giovani lavoratori pagano pensioni “gonfiate” ed ottenute magari a 55 anni, mentre loro sarebbero costretti a lavorare fino a 70 anni ottenendo in fine assegni previdenziali forse pari alla metà della retribuzione.

L’accusa che viene mossa contro tale provvedimento, in particolar modo dai sindacati, è che non vi fosse alcuna necessità di aumentare l’età di pensionamento, in quanto i dati mostrano come le entrate da contributi siano perfettamente in linea con la spesa previdenziale. In altre parole, il Governo avrebbe utilizzato il pretesto distributivo per ottenere un surplus di entrate da questo capitolo, inserendo oltretutto la norma sulla deindicizzazione delle pensioni superiori ai 1400 euro, impedendone l’adeguamento all’inflazione. La polemica poi è alimentata dall’allentamento sul fronte dei tagli ai costi della politica. L’annuncio scioglimento dei consigli provinciali è stato posticipato al 2013, ma soprattutto mancano incisivi tagli alle indennità ed ai vitalizi dei parlamentari.

Sul piano della concorrenza, in particolare le liberalizzazioni, si sono rivelate più blande del previsto: limitati interventi sul servizio dei tassisti, normativa generica sui trasporti, riduzione del periodo massimo per i tirocini professionali da 3 anni a 18 mesi, mentre sulle farmacie si riducono di molto le tipologie di medicinali in vendita nei supermercati.

Le misure messe in campo, che suscitano forti dubbi sull’equità, seguono una logica precisa derivante dall’obiettivo principale, ovvero la stabilizzazione dei conti pubblici ed il rientro del deficit nel breve periodo. A tal fine è necessario colpire il maggior numero possibile di contribuenti, quindi soprattutto il ceto medio ed i meno abbienti, poiché sono questi a garantire la certezza delle entrate: la tassazione sui redditi alti, nonostante la percezione comune, non può generare livelli adeguati di copertura, per una semplice questione di proporzioni. La ricerca dell’equità è però fondamentale sotto altri aspetti, in primis il conflitto sociale che, in periodi fortemente recessivi come quello attuale, necessita di misure di contenimento per non esplodere.

Possono essere citate, in proposito, valutazioni da istituzioni di ricerca non governative. Il Centro Studi di Confindustria stima che in 5 anni di crisi si siano persi circa 1 milione di posti di lavoro: a farne le spese sono stati soprattutto i giovani, per i quali l’occupazione è peggiorata del 30%. I dati sul PIL, inoltre, confermano lo stato di recessione registrato nel 2010, con contrazione pari al -1,6%, dal quale l’Italia uscirà solo nel 2013. In tale contesto la manovra del

Governo non potrà che avere effetti ulteriormente recessivi, con probabile calo di consumi ed investimenti. “Frena il PIL, ma senza saremmo in un percorso prefallimentare”, afferma Confindustria. In sostanza si assume che questo sia il male minore, in attesa del momento in cui la fiducia dei mercati sarà ristabilita e l’economia riprenderà verso andamenti positivi.

Sotto quest’ultimo aspetto è importante comprendere la giustificazione economica dell’operato del Governo, peraltro non da tutti condivisa, e dei sacrifici che vengono richiesti ai cittadini. Le manovre servono a creare risparmio pubblico (avanzo di bilancio), costituito dalla semplice differenza tra entrate ed uscite, al fine di ripagare il debito contratto, nel tentativo di ridurre l’entità e riportare contestualmente i tassi a livelli accettabili. D’altra parte, l’avanzo di bilancio non può crescere all’infinito poiché, dopo un certo livello, gli interventi sulla spesa e sulle imposte non sono più sostenibili politicamente. Al momento il compito è facilitato dalla presenza di un governo “tecnico”, per definizione estraneo alle logiche elettorali, ma in un’ottica di lungo periodo è prioritario agire attraverso misure di stimolo al reddito. Il recupero della fiducia dei mercati, infatti, passa attraverso la capacità di crescita di un’economia, a garanzia del futuro pagamento del debito. Per questo motivo molti lamentano la mancanza di provvedimenti efficaci, ad esempio sul mercato del lavoro, la cui frammentazione influisce negativamente in tal senso. Un ruolo potrebbe giocare anche l’Europa, che tradizionalmente non si è mai occupata di interventi comuni per la crescita. Il dibattito comunitario, in merito a tematiche decisive quali occupazione e liberalizzazioni, sta lentamente emergendo, lasciando qualche spiraglio a politiche di riduzione del debito fondate non solo sul controllo dei conti pubblici, ma anche sulla spinta alla ripresa economica.



## *Dossier 1.2. "Processi di armonizzazione della contabilità pubblica"*

### 1. Elementi di rilievo riguardanti il primo semestre 2011

Nel primo semestre del 2011, e precisamente nel mese di giugno, è stato definito il **decreto legislativo** che, a norma degli artt.1 e 2 della legge 42/2009, e rifacendosi alla legge 196/2009 e anche alla legge 39/2011 - integrativa della prima - reca disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro Enti ed organismi.

### 2. Struttura del decreto

Il decreto è fondato su 18 principi di "buona amministrazione", che vengono riportati nell'Allegato 1 e che sono, sinteticamente, così esprimibili:

- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato;
- adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite;
- adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune;
- affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione;
- 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;
- definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche di cui alla presente legge tenute al

- regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi;
- definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali.

L'armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali costituisce un'esigenza imprescindibile al fine di disporre di dati di bilancio omogenei e confrontabili per il consolidamento dei conti delle pubbliche amministrazioni, oltre che per soddisfare le esigenze informative connesse all'attuazione del federalismo fiscale.

Seguendo passo passo la relazione di accompagnamento alla legge, i suoi contenuti sono i seguenti.

Il titolo I concerne i principi contabili generali e applicati per le Regioni, le province autonome e gli enti locali.

L'articolo 1 individua l'oggetto e l'ambito di applicazione del titolo I stabilendo che i principi di armonizzazione ivi contenuti si applicano ai sistemi contabili e agli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e dei loro enti e organismi strumentali, esclusi gli enti del settore sanitario cui si applicano le disposizioni di cui al titolo II. Si prevede, poi, che le Regioni adeguino con legge i propri ordinamenti contabili ai predetti principi e che, qualora non provvedano all'adeguamento entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione le disposizioni di cui al titolo I del presente decreto, sino all'adozione delle disposizioni regionali.

L'articolo 2 pone norme in materia di sistemi contabili omogenei prevedendo che le Regioni, gli enti locali e i relativi enti strumentali in contabilità finanziaria adottino la contabilità finanziaria cui affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale. Si procederà alla graduale estensione della disciplina adottata in applicazione dell'articolo 42 della legge n. 196 del 2009 a seguito del riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

L'articolo 3 prevede che le Regioni, gli enti locali e i relativi enti strumentali conformino la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 al presente decreto, concernenti, tra l'altro, la definizione dei postulati di competenza finanziaria ed economica, oltre che ai principi contabili applicati che verranno definiti con successivi decreti legislativi integrativi, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009. Per gli enti strumentali in contabilità economico patrimoniale si applicano i principi contabili generali di cui all'allegato 1 e i principi del codice civile.

L'articolo 4 prevede l'adozione di un piano dei conti integrato, la cui definizione avverrà con successivi decreti legislativi integrativi, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009. Tale strumento, volto a consentire il consolidamento ed il monitoraggio dei conti pubblici, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali nell'ambito delle rappresentazioni contabili, è costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economici-patrimoniali, definito in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali.

L'articolo 5 contiene la definizione di transazione elementare cui è attribuita una codifica che deve consentire di tracciare le operazioni contabili e di movimentare il piano dei conti integrato. Prevede che i sistemi informativo – contabili siano organizzati in modo da non consentire l'esecuzione delle transazioni in assenza di una codifica completa che ne permetta l'identificazione.

L'articolo 6 rinvia ai successivi decreti legislativi integrativi, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009 la definizione della struttura della codifica della transazione elementare.

L'articolo 7 stabilisce le modalità con cui le transazioni elementari dovranno essere codificate. E' vietata l'adozione del criterio della prevalenza; l'imputazione provvisoria di operazioni alle partite di giro/servizi per conto terzi e l'assunzione di impegni sui fondi di riserva.

L'articolo 8 prevede l'aggiornamento delle codifiche SIOPE secondo la struttura del piano dei conti integrato e sulla base delle modalità di cui all'articolo 14, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

L'articolo 9 definisce le finalità del sistema di bilancio delle amministrazioni pubbliche individuate all'articolo 2. Il sistema di bilancio, infatti, costituisce lo strumento essenziale per il processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione ed è finalizzato a fornire informazioni in merito ai programmi futuri, a quelli in corso di realizzazione ed all'andamento dell'ente, a favore dei soggetti interessati al processo di decisione politica, sociale ed economico-finanziaria.

L'articolo 10 sancisce il carattere autorizzatorio del bilancio di previsione finanziario annuale e del bilancio di previsione finanziario pluriennale, prevedendo che quest'ultimo sia almeno triennale e sia aggiornato annualmente in sede di approvazione del bilancio di previsione.

L'articolo 11 prevede l'adozione da parte delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2 di comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate e altri organismi controllati. E' altresì

prevista l'elaborazione di rendiconti semplificati per il cittadino. Tali schemi di bilancio saranno definiti con successivi decreti legislativi integrativi, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009.

L'articolo 12 prevede l'adozione da parte delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2 di uno schema di bilancio articolato per missioni e programmi che evidenzia le finalità della spesa. Ciò, al fine di assicurare maggiore trasparenza delle informazioni riguardanti il processo di allocazione delle risorse pubbliche e la destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali, e al fine di consentire la confrontabilità dei dati di bilancio.

L'articolo 13 fornisce una definizione del contenuto di missione e programma dove le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, utilizzando le risorse ad esse destinate, mentre i programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni e costituiscono l'unità di voto per l'approvazione del bilancio di previsione.

L'articolo 14 stabilisce i criteri per la specificazione e classificazione delle spese, che dovranno essere ripartite per missioni, definite in relazione al riparto di competenza di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione; programmi, da raccordare alla relativa codificazione COFOG di secondo livello (Gruppi); macroaggregati, che costituiscono un'articolazione dei programmi, secondo la natura economica della spesa. I macroaggregati si raggruppano in titoli e, ai fini della gestione, sono ripartiti in capitoli i quali costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e possono essere ripartiti in articoli. E' altresì previsto un apposito allegato al bilancio consuntivo che includa una rappresentazione riassuntiva dei costi per funzioni, anche al fine di consentire una comparazione con i costi e i fabbisogni standard.

L'articolo 15 stabilisce i criteri per la specificazione e classificazione delle entrate, che sono classificate in titoli, definiti secondo la fonte di provenienza delle entrate; tipologie, definite secondo la natura delle entrate nell'ambito di ciascuna fonte di provenienza, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto; categorie, definite in base all'oggetto dell'entrata nell'ambito della categoria di appartenenza, dando separata evidenza alle entrate non ricorrenti. I capitoli, eventualmente suddivisi in articoli secondo il rispettivo oggetto, costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione.

L'articolo 16 consente di effettuare, in sede di gestione, variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione, e variazioni tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma ovvero rimodulazione compensative tra programmi di diverse missioni. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti.

L'articolo 17 prevede che gli enti e gli organismi strumentali debbano predisporre un budget economico e riclassificare i propri dati contabili attraverso la rilevazione SIOPE di cui all'articolo 14, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, al fine di consentire il consolidamento dei propri dati di cassa con quelli delle altre amministrazioni pubbliche. Si prevede, inoltre, che tali enti elaborino un apposito prospetto concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura COFOG di secondo livello. Tale prospetto è allegato al budget e al bilancio di esercizio.

L'articolo 18 stabilisce i termini di approvazione del bilancio: il bilancio di previsione o il budget economico entro il 31 dicembre dell'anno precedente; il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo; il bilancio consolidato entro il 30 giugno dell'anno successivo.

Il titolo II reca le norme dirette a dare attuazione alla delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n.42 in materia di federalismo fiscale, per la parte relativa all'armonizzazione dei sistemi contabili del settore sanitario. In particolare:

L'articolo 19 individua gli enti del SSN destinatari delle disposizioni dettate dal Titolo II, al fine di definire le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci sanitari, sia per la parte rilevata dalla regione, secondo le norme di contabilità finanziaria sia per la parte rilevata dalla stessa regione, dalle altre aziende del SSN e dagli Istituti zoo-profilattici attraverso scritture di contabilità economico-patrimoniale.

L'articolo 20 detta le disposizioni affinché il bilancio delle Regioni contenga l'articolazione delle entrate e delle spese secondo la declinazione ivi indicata, al fine di assicurare l'integrale raccordo e riconciliazione tra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per ciascun esercizio finanziario. Sempre al fine di garantire il predetto raccordo vengono, inoltre, individuati i criteri in base ai quali le regioni sono tenute ad accertare ed impegnare le somme relative al finanziamento sanitario corrente, al finanziamento regionale a titolo di ripiano delle perdite pregresse nonché al finanziamento in conto capitale, riferito all'edilizia sanitaria, di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni.

L'articolo 21 allo scopo di garantire trasparenza e confrontabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale, provvede ad istituire appositi conti di tesoreria unica e conti correnti intestati alla sanità presso i tesorerieri delle regioni, rispettivamente per la parte di finanziamento derivante da trasferimenti dal Bilancio dello Stato e dai gettiti fiscali.

Gli articoli 22 e 23 dettano disposizioni atte a prevedere che in ciascuna regione venga individuato uno specifico centro di responsabilità deputato all'implementazione ed alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale atta a rilevare, in maniera sistematica e continuativa, i rapporti economici, patrimoniali e finanziari inerenti le operazioni finanziate con risorse destinate ai servizi sanitari regionali. Entrambe gli articoli individuano gli obblighi cui sono tenuti detti centri di responsabilità. In particolare, le disposizioni dell'articolo 22 sono dirette alle regioni che esercitano la scelta di gestire direttamente presso la regione una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario, denominata gestione sanitaria accentrata presso la regione, e prevedono l'individuazione di un responsabile regionale per la verifica della corretta e regolare tenuta della contabilità e della conseguente adozione dei bilanci. Le disposizioni di cui all'articolo 23, invece, si rivolgono alle regioni che non abbiano esercitato la scelta di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario e sono, pertanto, tenute a destinare in ciascun esercizio agli enti del servizio sanitario regionale l'intero importo del finanziamento previsto nell'esercizio di riferimento.

L'articolo 24 individua i libri contabili obbligatori che la regione è tenuta ad avere nel caso venga dalle stesse esercitata la scelta di gestire direttamente presso la propria struttura organizzativa una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario.

L'articolo 25 stabilisce l'obbligo per la gestione sanitaria accentrata presso la regione e per le aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale, nonché gli IZS, di presentare un bilancio preventivo economico annuale, costituito da un conto economico preventivo e un piano dei flussi di cassa prospettici, accompagnato da una nota illustrativa e da una relazione dei collegi sindacali per la gestione sanitaria accentrata e per le aziende sanitarie e dei collegi dei revisori per gli IZS.

L'articolo 26 stabilisce l'obbligo per la gestione sanitaria accentrata e per le aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale, nonché gli IZS, di presentare un bilancio d'esercizio, composto dallo stato patrimoniale, dal conto economico, dal rendiconto finanziario e dalla nota integrativa, corredato da una relazione sulla gestione. Al fine di garantire l'omogeneità delle modalità di rilevazione dei fatti gestionali, per ciascun documento del bilancio di esercizio, vengono previsti gli schemi da adottarsi ed il loro contenuto.

L'articolo 27 stabilisce il contenuto minimo dei piani dei conti adottati dalla gestione sanitaria accentrata presso la regione e dalle aziende sanitarie locali,

aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, nonché dalle aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale, prevedendo che ciascuna voce degli stessi debba trovare corrispondenza con ogni singola voce dei modelli di rilevazione ministeriali SP e CE di cui al decreto ministeriale 13 novembre 2007 e s.m.i, ferma restando la possibilità per gli enti di dettagliare il proprio piano dei conti, articolandolo in ulteriori sottovoci, secondo le proprie esigenze informative.

L'articolo 28, al fine di garantire la confrontabilità dei fatti gestionali rilevati dagli enti del SSN, in sede di monitoraggio dei conti sanitari, stabilisce quali siano le norme di riferimento per la contabilizzazione degli stessi. Il rinvio alle norme del codice civile riguarda tutti i fatti gestionali registrati dalla gestione sanitaria accentrata presso la regione, dalle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale, nonché dagli IZS, con l'eccezione della casistica individuata nel successivo articolo 29.

Quest'ultimo articolo, stabilisce espressamente le modalità di contabilizzazione da parte sia della gestione sanitaria accentrata presso la regione sia delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, nonché delle aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale di 11 fattispecie tipiche del settore sanitario, la cui contabilizzazione non può essere mutuata con i criteri dettati dalle norme civilistiche.

L'articolo 30 detta disposizioni relative alla destinazione del risultato di esercizio degli enti del SSN, salvaguardando il principio sancito dall'articolo 1, comma 6 del Patto per la Salute 2010-2012 in base al quale eventuali risparmi nella gestione del SSN effettuati dalle regioni rimangono nella disponibilità delle stesse.

L'articolo 31 stabilisce la tempistica entro la quale la gestione sanitaria accentrata, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, le aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale, nonché gli IZS devono adottare il bilancio di esercizio.

L'articolo 32 detta le disposizioni relative sia alle operazioni che al perimetro di consolidamento dei bilanci sanitari. Le prime devono avvenire secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 127/91, salvo quanto diversamente disposto dal Titolo II del presente decreto legislativo. Le seconde riguardano solo la gestione sanitaria accentrata presso la regione e le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni nonché le aziende ospedaliere universitarie

integrate con il Servizio sanitario nazionale, con l'eccezione quindi degli IZS per la loro natura di istituti sovra regionali.

L'articolo 33 contiene disposizioni atte a garantire la richiesta tassonomia per gli enti sanitari che adottano la contabilità economico-patrimoniale per consentire l'elaborazione dei conti di cassa consolidati delle amministrazioni pubbliche e la predisposizione dell'articolazione della spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura COFOG di secondo livello.

L'articolo 34 stabilisce che i necessari aggiornamenti degli schemi tecnici allegati al presente decreto legislativo, di cui agli articoli 26 e 32 nonché la tabella di cui all'articolo 29, comma 1, lettera b) ed il Piano dei conti integrato di cui all'articolo 36, comma 2 siano effettuati con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

L'articolo 35 prevede la definizione di procedure di anonimizzazione dei dati individuali presenti nei flussi informativi acquisiti dai sistemi informativi e statistici della sanità con la trasformazione del codice fiscale in codice anonimo, in modo da consentire analisi e monitoraggi concernenti la qualità e l'efficacia dei percorsi di cura, tutelando l'identità dell'assistito. Per quanto non diversamente disposto dal Titolo II del decreto legislativo, restano confermate le disposizioni di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il titolo III concerne le disposizioni finali e transitorie

L'articolo 36 prevede, a decorrere dall'anno 2012, una fase di sperimentazione della durata di due esercizi finanziari volta a verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile definito dal presente decreto alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e ad individuare eventuali criticità del sistema e le conseguenti modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia.

La sperimentazione riguarda in particolare anche la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una nuova configurazione del principio della competenza finanziaria, secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono contabilizzate con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza, fermo restando la necessità di predisporre, sin dal primo anno, la copertura finanziaria della spesa complessiva. Le modalità di sperimentazione sono definite con apposito DPCM prevedendo la possibilità di sistemi di contabilità e di schemi di bilancio semplificati per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Lo schema di DPCM è trasmesso alle Camere ai fini dell'acquisizione dei pareri della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni competenti. Con successivo DPCM sono individuate le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione, secondo criteri che tengano conto della collocazione geografica e della dimensione demografica. Sulla base degli esiti della sperimentazione, verranno emanati i successivi decreti

legislativi correttivi per la definizione dei principi contabili applicati, del livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto, della codifica della transazione elementare, degli schemi di bilancio, dei criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni, delle metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici. I predetti decreti legislativi definiscono altresì i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria di cui al punto 16 dell'allegato n. 1.

L'articolo 37 stabilisce che la decorrenza e le modalità di applicazione dei principi di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Autonomie speciali e degli enti locali ubicati nel territorio delle medesime sono stabilite in conformità con i relativi statuti, con le procedure di cui all'articolo 27 della legge n.42 del 2009. Qualora le Autonomie speciali non provvedano all'adeguamento entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione le disposizioni di cui al titolo I del presente decreto, sino al completamento delle medesime procedure di adeguamento.

L'articolo 38 prevede che le disposizioni del presente decreto si applicano a decorrere dal 2014, ad eccezione delle disposizioni concernenti gli enti del settore sanitario che si applicano a decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

## 2. Principi seguiti nella redazione della legge

### Principi generali o postulati

1. Principio dell'annualità
2. Principio dell'unità
3. Principio dell'universalità
4. Principio dell'integrità
5. Principio della veridicità, attendibilità, correttezza, e comprensibilità
6. Principio della significatività e rilevanza
7. Principio della flessibilità
8. Principio della congruità
9. Principio della prudenza
10. Principio della coerenza
11. Principio della continuità e della costanza
12. Principio della comparabilità e della verificabilità
13. Principio della neutralità
14. Principio della pubblicità
15. Principio dell'equilibrio di bilancio
16. Principio della competenza finanziaria
17. Principio della competenza economica

## 18. Principio della prevalenza della sostanza sulla forma

### 1. Principio della annualità

I documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono ad un periodo di gestione che coincide con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti annuali di bilancio, le previsioni per l'esercizio di riferimento sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale

### 2. Principio dell'unità

La singola amministrazione pubblica è una entità giuridica unica e unitaria, pertanto, deve essere unico e unitario sia il suo bilancio di previsione, sia il suo rendiconto e bilancio d'esercizio.

E' il complesso unitario delle entrate che finanzia l'amministrazione pubblica e quindi sostiene così la totalità delle sue spese durante la gestione.

I documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa.

### 3. Principio della universalità

Il sistema di bilancio ricomprende tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili alla singola amministrazione pubblica, al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della complessa attività amministrativa svolta nell'esercizio e degli andamenti dell'amministrazione, anche nell'ottica degli equilibri economico – finanziari del sistema di bilancio.

Sono incompatibili con il principio dell'universalità le gestioni fuori bilancio, consistenti in gestioni poste in essere dalla singola amministrazione o da sue articolazioni organizzative – che non abbiano autonomia gestionale – che non transitano nel bilancio. Le contabilità separate, ove ammesse dalla normativa, devono essere ricondotte al sistema di bilancio dell'amministrazione entro i termini dell'esercizio.

### 4. Principio della integrità

Nel bilancio di previsione e nei documenti di rendicontazione le entrate devono essere iscritte al lordo delle spese sostenute per la riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse e, parimenti, le spese devono essere iscritte al lordo delle correlate entrate, senza compensazioni di partite.

Lo stesso principio si applica a tutti i valori del sistema di bilancio, quindi anche ai valori economici ed alle grandezze patrimoniali che si ritrovano nel conto economico e nel conto del patrimonio.

### 5. Principio della veridicità attendibilità, correttezza, e comprensibilità

Il principio della «veridicità» fa esplicito riferimento al principio del true and fair view che ricerca nei dati contabili di bilancio la rappresentazione delle reali

condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria di esercizio.

Il principio della veridicità non si applica solo ai documenti di rendicontazione e alla gestione, ma anche ai documenti di previsione nei quali è da intendersi come rigorosa valutazione dei flussi finanziari (e nel caso anche economici) generati dalle operazioni che si svolgeranno nel futuro periodo di riferimento. Si devono quindi evitare le sottovalutazioni e le sopravvalutazioni delle singole poste che invece devono essere valutate secondo una rigorosa analisi di controllo.

Una corretta interpretazione del principio della veridicità richiede anche l'enunciazione degli altri postulati di bilancio (attendibilità, correttezza e comprensibilità). Il principio di veridicità è quindi da considerarsi un obiettivo a cui tendono i postulati e i principi contabili generali.

Le previsioni e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico – finanziario e patrimoniale, devono essere, inoltre, sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti (principio dell'attendibilità). Tale principio non è applicabile solo ai documenti contabili di programmazione e previsione, ma anche al rendiconto e al bilancio d'esercizio, per la redazione dei quali occorre un processo di valutazione. Il principio in argomento si estende ai documenti descrittivi ed accompagnatori.

Un'informazione contabile è attendibile se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa. L'oggettività degli andamenti storici e dei suddetti parametri di riferimento, ad integrazione di quelli eventualmente previsti dalle norme, consente di effettuare razionali e significative comparazioni nel tempo e nello spazio e, a parità di altre condizioni, di avvicinarsi alla realtà con un maggior grado di approssimazione.

Il rispetto formale e sostanziale delle norme che disciplinano la redazione dei documenti contabili di programmazione e previsione, di gestione e controllo e di rendicontazione deve, inoltre, caratterizzare la formazione dei citati documenti (principio della correttezza). Infatti, il principio della correttezza si estende anche ai principi contabili generali e applicati che costituiscono i fondamenti e le regole di carattere generale cui deve informarsi l'intero sistema di bilancio, anche non previste da norme giuridiche, ma che ispirano il buon andamento dei sistemi contabili adottati da ogni specifica amministrazione pubblica. Il principio della correttezza si applica anche alle comunicazioni e ai dati oggetto del monitoraggio da parte delle istituzioni preposte al governo della finanza pubblica.

Infine, il sistema di bilancio deve essere comprensibile e deve perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali (principio della chiarezza o comprensibilità). Il principio della chiarezza o comprensibilità è rafforzativo del principio base della veridicità. Al fine di consentire una rappresentazione chiara dell'attività svolta, le registrazioni contabili ed i documenti di bilancio adottano il sistema di classificazione previsto dall'ordinamento contabile e finanziario, uniformandosi alle istruzioni dei relativi glossari. L'articolazione del sistema di bilancio deve essere tale da facilitarne – tra l'altro – la comprensione e permetterne la consultazione rendendo evidenti le

informazioni previsionali, gestionali e di rendicontazione in esso contenute. Il sistema di bilancio deve essere corredato da una informativa supplementare che faciliti la comprensione e l'intelligibilità dei documenti. L'adozione di una corretta classificazione dei documenti contabili costituisce una condizione necessaria per garantire il corretto monitoraggio e consolidamento dei conti pubblici da parte delle istituzioni preposte al coordinamento e controllo della finanza pubblica.

Una qualità essenziale delle informazioni contenute nel sistema di bilancio è che esse siano prontamente comprensibili dagli utilizzatori e che abbiano la capacità di garantire sinteticità ed al tempo stesso analiticità delle conoscenze. A tale scopo, si assume che gli utilizzatori possano con la normale diligenza esaminare i dati contabili dei bilanci ed abbiano una ragionevole conoscenza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica considerata e dei sistemi contabili adottati, al fine di ottenere, dagli elementi quantitativi e qualitativi disponibili, chiare e trasparenti informazioni.

I documenti contabili che non rispettano il principio della veridicità e tutti gli altri principi allo stesso collegati, non possono acquisire il parere favorevole da parte degli organi preposti al controllo e alla revisione contabile.

#### 6. Principio della significatività e rilevanza

Per essere utile, un'informazione deve essere significativa per le esigenze informative connesse al processo decisionale degli utilizzatori. L'informazione è qualitativamente significativa quando è in grado di influenzare le decisioni degli utilizzatori aiutandoli a valutare gli eventi passati, presenti o futuri, oppure confermando o correggendo valutazioni da loro effettuate precedentemente.

Il procedimento di formazione del sistema di bilancio implica delle stime o previsioni. Pertanto, la correttezza dei dati di bilancio non si riferisce soltanto all'esattezza aritmetica, bensì alla ragionevolezza, ed all'applicazione oculata e corretta dei procedimenti di valutazione adottati nella stesura del bilancio di previsione, del rendiconto e del bilancio d'esercizio.

Errori, semplificazioni e arrotondamenti sono tecnicamente inevitabili e trovano il loro limite nel concetto di rilevanza; essi cioè non devono essere di portata tale da avere un effetto rilevante sui dati del sistema di bilancio e sul loro significato per i destinatari.

L'effetto deve essere anche valutato ai fini degli equilibri finanziari ed economici del bilancio di previsione, del rendiconto e del bilancio d'esercizio.

L'informazione è rilevante se la sua omissione o errata presentazione può influenzare le decisioni degli utilizzatori prese sulla base del sistema di bilancio.

La rilevanza dipende dalla dimensione quantitativa della posta, valutata comparativamente con i valori complessivi del sistema di bilancio, e dall'errore giudicato nelle specifiche circostanze di omissione o errata presentazione.

#### 7. Principio della Flessibilità

Nel sistema del bilancio di previsione i documenti non debbono essere interpretati come imm modificabili, perché questo comporterebbe una rigidità nella gestione che può rivelarsi controproducente.

Il principio di flessibilità è volto a trovare all'interno dei documenti contabili di programmazione e previsione di bilancio la possibilità di fronteggiare gli effetti derivanti dalle circostanze imprevedibili e straordinarie che si possono manifestare durante la gestione, modificando i valori a suo tempo approvati dagli organi di governo.

Per tale finalità la legge disciplina l'utilizzo di strumenti ordinari, come il fondo di riserva, destinati a garantire le risorse da impiegare a copertura delle spese relative a eventi prevedibili e straordinari.

Un eccessivo ricorso agli altri strumenti di flessibilità, quali le variazioni di bilancio, va visto come fatto negativo, in quanto inficia l'attendibilità del processo di programmazione e rende non credibile il complesso del sistema di bilancio.

Differente funzione ha la flessibilità dei bilanci in sede gestionale, volta a consentire variazioni compensative tra le missioni e tra programmi conseguenti a provvedimenti di trasferimenti del personale all'interno di ciascuna amministrazione e la rimodulazione delle dotazioni finanziarie interne a ogni programma. Non è consentito l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti.

Il principio di flessibilità si applica non solo ai valori finanziari contenuti nel bilancio di previsione su cui transita la funzione autorizzatoria, ma anche ai documenti di programmazione sui quali si fonda la gestione ed il relativo controllo interno.

È necessario che nella relazione illustrativa delle risultanze di esercizio si dia adeguata informazione sul numero, sull'entità e sulle ragioni che hanno portato a variazioni di bilancio in applicazione del principio e altresì sull'utilizzo degli strumenti ordinari di flessibilità previsti nel bilancio di previsione.

#### 8. Principio della congruità

La congruità consiste nella verifica dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti. Il principio si collega a quello della coerenza, rafforzandone i contenuti di carattere finanziario, economico e patrimoniale, anche nel rispetto degli equilibri di bilancio.

La congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione.

#### 9. Principio della prudenza

Il principio della prudenza si applica sia nei documenti contabili di programmazione e del bilancio di previsione, sia nel rendiconto e bilancio d'esercizio.

Nel bilancio di previsione, più precisamente nei documenti sia finanziari sia economici, devono essere iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato, mentre le componenti negative saranno limitate alle sole voci degli impegni sostenibili e direttamente collegate alle risorse previste.

Nei documenti contabili di rendicontazione il principio della prudenza comporta che le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate, mentre tutte le componenti negative devono essere contabilizzate e quindi rendicontate, anche se non sono definitivamente realizzate.

Il principio della prudenza così definito rappresenta uno degli elementi fondamentali del processo formativo delle valutazioni presenti nei documenti contabili del sistema di bilancio. I suoi eccessi devono però essere evitati perché sono pregiudizievoli al rispetto della rappresentazione veritiera e corretta delle scelte programmatiche e degli andamenti effettivi della gestione e quindi rendono il sistema di bilancio inattendibile.

Il principio della prudenza non deve condurre all'arbitraria e immotivata riduzione delle previsioni di entrata, proventi e valutazioni del patrimonio, bensì esprimere qualità di giudizi a cui deve informarsi un procedimento valutativo e di formazione dei documenti del sistema di bilancio che risulti veritiero e corretto.

Ciò soprattutto nella ponderazione dei rischi e delle incertezze connessi agli andamenti operativi degli enti e nella logica di assicurare ragionevoli stanziamenti per la continuità dell'amministrazione.

#### 10. Principio della coerenza

Occorre assicurare un nesso logico e conseguente fra la programmazione, la previsione, gli atti di gestione e la rendicontazione generale. La coerenza implica che queste stesse funzioni ed i documenti contabili e non, ad esse collegati, siano strumentali al perseguimento dei medesimi obiettivi. Il nesso logico infatti deve collegare tutti gli atti contabili preventivi, gestionali e consuntivi, siano essi di carattere strettamente finanziario, o anche economico e patrimoniale, siano essi descrittivi e quantitativi, di indirizzo politico ed amministrativo, di breve o di lungo termine.

La coerenza interna implica:

- in sede preventiva, che gli strumenti di programmazione pluriennale e annuale siano conseguenti alla pianificazione dell'ente;
- in sede di gestione, che le decisioni e gli atti non siano in contrasto con gli indirizzi e gli obiettivi indicati negli strumenti di programmazione pluriennale e annuale e non pregiudichino gli equilibri finanziari ed economici;
- in sede di rendicontazione, che sia dimostrato e motivato lo scostamento fra risultati ottenuti e quelli attesi.

La coerenza interna del sistema di bilancio riguarda anche i criteri particolari di valutazione delle singole poste in conformità ai postulati e principi generali e concerne le strutture e le classificazioni dei conti nel bilancio di previsione, nel rendiconto e nel bilancio d'esercizio. Le strutture dei conti devono essere tra loro comparabili non solo da un punto di vista formale ma anche di omogeneità e correttezza negli oggetti di analisi e negli aspetti di contenuto dei fenomeni esaminati.

La coerenza esterna comporta una connessione fra il processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione dell'amministrazione

pubblica, le direttive e le scelte strategiche di altri livelli di governo del sistema pubblico anche secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica.

#### 11. Principio della continuità e della costanza

La valutazione delle poste contabili di bilancio deve essere fatta nella prospettiva della continuazione delle attività istituzionali per le quali l'amministrazione pubblica è costituita. Il principio della continuità si fonda sulla considerazione che ogni sistema aziendale, sia pubblico sia privato, deve rispondere alla preliminare caratteristica di essere atto a perdurare nel tempo. Pertanto le valutazioni contabili finanziarie, economiche e patrimoniali del sistema di bilancio devono rispondere al requisito di essere fondate su criteri tecnici e di stima che abbiano la possibilità di continuare ad essere validi nel tempo, se le condizioni gestionali non saranno tali da evidenziare chiari e significativi cambiamenti. Il principio si applica anche al fine di garantire equilibri economico – finanziari che siano salvaguardati e perdurino nel tempo. Il principio della continuità riguarda anche i dati contabili che nella successione del tempo devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili.

Inoltre, la costanza di applicazione dei principi contabili generali e di quelli particolari di valutazione è uno dei cardini delle determinazioni finanziarie, economiche e patrimoniali dei bilanci di previsione, della gestione, del rendiconto e bilancio d'esercizio (principio della costanza). Infatti, il principio della continuità e quello della costanza dei criteri applicati introducono le condizioni essenziali per la comparabilità delle valutazioni tra i documenti contabili del bilancio di previsione e della rendicontazione e delle singole e sintetiche valutazioni nel tempo, anche connesse con i processi gestionali. L'eventuale cambiamento dei criteri particolari di valutazione adottati, deve rappresentare un'eccezione nel tempo che risulti opportunamente descritta e documentata in apposite relazioni nel contesto del sistema di bilancio. Il principio della costanza, insieme agli altri postulati, risponde alla logica unitaria di rappresentare nel sistema di bilancio, mediante i diversi valori contabili di tipo finanziario, economico e patrimoniale, la coerenza, la chiarezza e la significatività delle scelte di programmazione, della gestione e delle risultanze finali di esercizio.

#### 12. Principio della comparabilità e verificabilità

Gli utilizzatori delle informazioni di bilancio devono essere in grado di comparare nel tempo le informazioni, analitiche e sintetiche di singole o complessive poste economiche, finanziarie e patrimoniali del sistema di bilancio, al fine di identificarne gli andamenti tendenziali. Gli utilizzatori, inoltre, devono poter comparare le informazioni di bilancio anche tra enti pubblici diversi, e dello stesso settore, al fine di valutarne le diverse potenzialità gestionali, gli orientamenti strategici e le qualità di una sana e buona amministrazione. Deve essere consentita anche la valutazione delle situazioni patrimoniali, degli andamenti economici e finanziari, nonché delle relative modificazioni.

Il costante e continuo rispetto dei principi contabili è condizione necessaria per la comparabilità spazio-temporale dei documenti del sistema di bilancio sia per gli

organi di governance interna ed esterna alla stessa singola amministrazione pubblica a cui ci si riferisce, sia per ogni categoria di portatori di interesse che vuole ottenere informazioni sulla gestione pubblica.

Un'importante implicazione della caratteristica qualitativa della comparabilità è che gli utilizzatori siano informati dei principi contabili impiegati nella preparazione dei documenti e dei dati che compongono il sistema di bilancio, di qualsiasi cambiamento nell'applicazione di tali principi e degli effetti di tali cambiamenti.

Il requisito di comparabilità non deve essere un impedimento all'introduzione dei principi contabili applicativi più adeguati alla specifica operazione. Non è appropriato che un'amministrazione pubblica continui a contabilizzare nel medesimo modo un'operazione od un evento se il criterio adottato non è conforme al disposto normativo ed ai principi contabili.

Nell'ambito della stessa amministrazione pubblica la comparabilità dei bilanci in periodi diversi è possibile se sussistono le seguenti condizioni:

- la forma di presentazione è costante, cioè il modo di esposizione delle voci deve essere uguale o almeno comparabile;
- i criteri di valutazione adottati sono mantenuti costanti. L'eventuale cambiamento deve essere giustificato da circostanza eccezionale per frequenza e natura. In ogni caso l'effetto del cambiamento dei criteri di valutazione sul risultato dell'esercizio e sul patrimonio netto deve essere adeguatamente illustrato e motivato;
- i mutamenti strutturali nell'organizzazione e gli eventi di natura straordinaria devono essere chiaramente evidenziati.

Inoltre, l'informazione patrimoniale, economica e finanziaria, e tutte le altre fornite dal sistema di bilancio di ogni amministrazione pubblica, devono essere verificabili attraverso la ricostruzione del procedimento valutativo seguito. A tale scopo le amministrazioni pubbliche devono conservare la necessaria documentazione probatoria (principio della Verificabilità). La verificabilità delle informazioni non riguarda solo la gestione e la rendicontazione ma anche il processo di programmazione e di bilancio per ricostruire adeguatamente e documentalmente il procedimento di valutazione che ha condotto alla formulazione delle previsioni e dei contenuti della programmazione e dei relativi obiettivi.

### 13. Principio di neutralità o imparzialità

La redazione dei documenti contabili deve fondarsi su principi contabili indipendenti ed imparziali verso tutti i destinatari, senza servire o favorire gli interessi o le esigenze di particolari gruppi. La neutralità o imparzialità deve essere presente in tutto il procedimento formativo del sistema di bilancio, sia di programmazione e previsione, sia di gestione e di rendicontazione, soprattutto per quanto concerne gli elementi soggettivi.

La presenza di elementi soggettivi di stima non è condizione per far venir meno l'imparzialità, la ragionevolezza e la verificabilità. Discernimento,

oculatezza e giudizio sono alla base dei procedimenti e delle metodologie di ragioneria a cui la preparazione dei documenti contabili deve informarsi e richiedono due requisiti essenziali, la competenza e la correttezza tecnica. L'imparzialità contabile va intesa come l'applicazione competente e tecnicamente corretta del processo di formazione dei documenti contabili, del bilancio di previsione, del rendiconto e del bilancio d'esercizio, che richiede discernimento, oculatezza e giudizio per quanto concerne gli elementi soggettivi.

#### 14. Principio della pubblicità

Il sistema di bilancio assolve una funzione informativa nei confronti degli utilizzatori dei documenti contabili. È compito dell'amministrazione pubblica rendere effettiva tale funzione assicurando ai cittadini ed ai diversi organismi sociali e di partecipazione la conoscenza dei contenuti significativi e caratteristici del bilancio di previsione, del rendiconto e del bilancio d'esercizio, comprensivi dei rispettivi allegati, anche integrando le pubblicazioni obbligatorie.

Affinché i documenti contabili di previsione e di rendicontazione assumano a pieno la loro valenza politica, giuridica, economica e sociale devono essere resi pubblici secondo le norme vigenti.

Il rispetto del principio della pubblicità presuppone un ruolo attivo dell'amministrazione pubblica nel contesto della comunità amministrata, garantendo trasparenza e divulgazione alle scelte di programmazione contenute nei documenti previsionali ed ai risultati della gestione descritti in modo veritiero e corretto nei documenti di rendicontazione; ciò è fondamentale per la fruibilità delle informazioni finanziarie, economiche e patrimoniali del sistema di bilancio.

#### 15. Principio dell'equilibrio di bilancio

Le norme di contabilità pubblica pongono come vincolo del bilancio di previsione il pareggio finanziario.

L'osservanza di tale principio riguarda il pareggio complessivo di competenza e di cassa attraverso una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa. Il rispetto del principio di pareggio finanziario invero non basta per soddisfare il principio generale dell'equilibrio del sistema di bilancio di ogni pubblica amministrazione.

Il pareggio finanziario nel bilancio di previsione infatti comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.

Nel sistema di bilancio di un'amministrazione pubblica, gli equilibri stabiliti in bilancio devono essere rispettato considerando non solo la fase di previsione, ma anche la fase di rendicontazione come prima forma del controllo interno, concernente tutti i flussi finanziari generati dalla produzione, diretta o indiretta e quindi effettuata anche attraverso le altre forme di gestione dei servizi erogati e di altre attività svolte.

Il principio dell'equilibrio di bilancio quindi è più ampio del normato principio del pareggio finanziario di competenza nel bilancio di previsione autorizzatorio. Anche la realizzazione dell'equilibrio economico (sia nei documenti contabili di programmazione e previsione e quindi con riferimento al budget ed al preventivo economico sia nei documenti contabili di rendicontazione e quindi nel conto economico di fine esercizio) è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali ed innovative di un'amministrazione pubblica in un mercato dinamico.

L'equilibrio finanziario del bilancio non comporta necessariamente una stabilità anche di carattere economico e patrimoniale.

Il principio dell'equilibrio di bilancio quindi deve essere inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata.

#### 16. Principio della competenza finanziaria

Il principio della competenza finanziaria, i cui contenuti specifici saranno definiti ai sensi dell'articolo 36, comma 5, del presente decreto, costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni).

#### 17. Principio della competenza economica

Il principio della competenza economica rappresenta il criterio con il quale sono imputati gli effetti delle diverse operazioni ed attività amministrative che la singola amministrazione pubblica svolge durante ogni esercizio e mediante le quali si evidenziano "utilità economiche" cedute e/o acquisite anche se non direttamente collegate ai relativi movimenti finanziari. Per il principio della competenza economica l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'esercizio al quale tali operazioni ed eventi si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari.

La determinazione dei risultati di esercizio di ogni pubblica amministrazione implica un procedimento contabile di identificazione, di misurazione e di correlazione tra le entrate e le uscite dei documenti finanziari e tra i proventi ed i costi e le spese dei documenti economici del bilancio di previsione e di rendicontazione. Il risultato economico d'esercizio implica un procedimento di analisi della competenza economica e delle componenti economiche positive e negative relative all'esercizio cui il rendiconto si riferisce.

Il presente principio della competenza economica è riferibile ai soli prospetti di natura economica e patrimoniale facenti parte di ogni sistema di bilancio; in particolare si fa riferimento al budget economico e/o preventivo economico, al conto economico ed al conto del patrimonio nel rendiconto della gestione.

La rilevazione contabile dell'aspetto economico della gestione è necessaria in considerazione degli obiettivi che l'ordinamento assegna al sistema informativo obbligatorio.

I documenti di programmazione e di previsione esprimono la dimensione finanziaria di fatti economici complessivamente valutati in via preventiva.

Il rendiconto deve rappresentare la dimensione finanziaria, economica e patrimoniale dei fatti amministrativi che la singola amministrazione pubblica ha realizzato nell'esercizio.

L'analisi economica dei fatti amministrativi di una singola amministrazione pubblica richiede una distinzione tra fatti gestionali direttamente collegati ad un processo di scambio sul mercato (acquisizione, trasformazione e vendita) che danno luogo a costi o ricavi, e fatti gestionali non caratterizzati da questo processo in quanto finalizzati ad altre attività istituzionali e/o erogative (tributi, contribuzioni, trasferimenti di risorse, prestazioni, servizi, altro), che danno luogo a oneri e proventi.

Nel primo caso la competenza economica dei costi e dei ricavi è riconducibile al principio contabile n. 11 dei Dottori Commercialisti, mentre nel secondo caso, e quindi per la maggior parte delle attività amministrative pubbliche, è necessario fare riferimento alla competenza economica delle componenti positive e negative della gestione direttamente collegate al processo erogativo delle prestazioni e servizi offerti alla comunità amministrata e quindi alle diverse categorie di portatori di interesse.

Nel secondo caso quindi, i ricavi, come regola generale, devono essere imputati all'esercizio nel quale si verificano le seguenti due condizioni:

- il processo produttivo dei beni o dei servizi è stato completato;
- l'erogazione è già avvenuta, si è cioè verificato il passaggio sostanziale e non formale del titolo di proprietà o i servizi sono stati resi.

Le risorse finanziarie rese disponibili per le attività istituzionali dell'amministrazione, come i diversi proventi o trasferimenti correnti di natura tributaria o non, si imputano all'esercizio nel quale si è verificata la manifestazione finanziaria e se tali risorse sono risultate impiegate per la copertura dei costi sostenuti per le attività istituzionali programmate. Fanno eccezione i trasferimenti a destinazione vincolata, siano questi correnti o in conto capitale, che vengono imputati in ragione del costo o dell'onere di competenza economica alla copertura del quale sono destinati.

I componenti economici negativi devono essere correlati con i ricavi dell'esercizio o con le altre risorse rese disponibili per il regolare svolgimento delle attività istituzionali. Detta correlazione costituisce un corollario fondamentale del principio della competenza economica ed intende esprimere la necessità di contrapporre ai componenti economici positivi dell'esercizio i relativi componenti economici negativi ed oneri, siano essi certi che presunti. Tale correlazione si realizza:

- per associazione di causa ad effetto tra costi ed erogazione o cessione del prodotto o servizio realizzato. L'associazione può essere effettuata analiticamente e direttamente o sulla base di assunzioni del flusso dei costi;

- per ripartizione dell'utilità o funzionalità pluriennale su base razionale e sistematica, in mancanza di una più diretta associazione. Tipico esempio è rappresentato dall'ammortamento;
- per imputazione diretta di costi al conto economico dell'esercizio o perché associati a funzioni istituzionali, o perché associati al tempo, o perché sia venuta meno l'utilità o la funzionalità del costo. In particolare quando:
  - a) i costi sostenuti in un esercizio esauriscono la loro utilità già nell'esercizio stesso, o non sia identificabile o valutabile la futura utilità;
  - b) viene meno o non sia più identificabile o valutabile la futura utilità o la funzionalità dei fattori produttivi i cui costi erano stati sospesi in esercizi precedenti;
  - c) l'associazione al processo produttivo o la ripartizione delle utilità del costo a cui ci si riferisce su base razionale e sistematica non risulti più di sostanziale rilevanza.

I componenti economici positivi quindi devono essere correlati ai componenti economici negativi o costi o spese dell'esercizio. Tale correlazione costituisce il corollario fondamentale del principio della competenza economica dei fatti gestionali caratterizzanti l'attività amministrativa di ogni amministrazione pubblica.

#### 18. Principio della prevalenza della sostanza sulla forma

Se l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente ed in modo veritiero le operazioni ed i fatti che sono accaduti durante l'esercizio, è necessario che essi siano rilevati contabilmente secondo la loro natura finanziaria, economica e patrimoniale in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati e ai contenuti della stessa, e non solamente secondo le regole e le norme vigenti che ne disciplinano la contabilizzazione formale.

La sostanza economica, finanziaria e patrimoniale delle operazioni pubbliche della gestione di ogni amministrazione rappresenta l'elemento prevalente per la contabilizzazione, valutazione ed esposizione nella rappresentazione dei fatti amministrativi nei documenti del sistema di bilancio.

### 3. Elementi di rilievo riguardanti il secondo semestre 2011

Nella seconda metà del 2011 le novità più rilevanti sul tema in questione sono intervenute nel mese di dicembre, sotto forma di due DPCM previsti dall'art. 36 della legge 138/2011: uno regolante la fase sperimentale dei nuovi processi contabili, così come previsto; e l'altro contenente l'elenco delle amministrazioni coinvolte.

Il summenzionato articolo 36 prevede, a decorrere dall'anno 2012, una fase di sperimentazione della durata di due esercizi finanziari volta a verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile definito dal presente decreto alle esigenze

conoscitive della finanza pubblica; ad individuare eventuali criticità del sistema e le conseguenti modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia. La sperimentazione riguarda in particolare anche la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una nuova configurazione del principio della competenza finanziaria, secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono contabilizzate con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza, fermo restando la necessità di predisporre, sin dal primo anno, la copertura finanziaria della spesa complessiva. Le modalità di sperimentazione prevedono la possibilità di sistemi di contabilità e di schemi di bilancio semplificati per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Con un successivo DPCM sono state individuate le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione, secondo criteri che tengono conto della collocazione geografica e della dimensione demografica.

E' pure previsto dalla legge che, sulla base degli esiti della sperimentazione, verranno emanati successivi decreti legislativi correttivi per la definizione dei principi contabili applicati, del livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto, della codifica della transazione elementare, degli schemi di bilancio, dei criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni, delle metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di semplici indicatori di risultato.

### 3.1. Contenuti della sperimentazione in atto ed enti coinvolti

Durante la sperimentazione sono applicate "in via esclusiva" le disposizioni recate dalle menzionate norme (D.Lgs n. 118/2011 e Dpcm 28 dicembre 2011) con particolare riguardo al principio contabile generale della competenza finanziaria e al principio contabile applicato della contabilità finanziaria. In relazione invece agli schemi di bilancio, è prevista l'adozione del bilancio di revisione finanziario annuale di competenza e di cassa e la sua classificazione per missioni e programmi.

Sempre in relazione agli schemi di bilancio la sperimentazione è effettuata "in parallelo" secondo le seguenti modalità:

1. nel 2012 gli enti affiancano agli attuali schemi ex DPR 194/96, che conservano valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria, quelli approvati con il Dpcm 28/12/2011;
2. nel 2013 gli enti affiancano agli attuali schemi, che conservano solo funzione conoscitiva, quelli previsti dalla sperimentazione, che assumono valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria.

Dal 1° gennaio 2012 è quindi in atto l'avvio della sperimentazione, per due esercizi finanziari, dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali, l'obiettivo essendo la

verifica della rispondenza del nuovo sistema con le esigenze conoscitive della finanza pubblica e l'individuazione di eventuali criticità utili a modificare lo schema di decreto per una più efficace disciplina della materia.

Le attività obbligatorie per gli enti coinvolti sono:

1. l'adozione del nuovo principio di competenza finanziaria (solo per la competenza);
2. l'aggiornamento degli inventari quale principale fonte descrittiva e valutativa del patrimonio.

Le attività facoltative consistono nel fatto che nel corso del 2012 gli enti in sperimentazione che adottano la contabilità finanziaria possono rinviare al 2013 l'attuazione delle disposizioni riguardanti la contabilità economico-patrimoniale, il piano integrato dei conti ed il bilancio consolidato.

Con successivo decreto è stato stabilito che partecipano alla sperimentazione le seguenti amministrazioni, individuate sulla base di criteri che tengono conto della collocazione geografica e della dimensione demografica.

**a) Regioni**

- 1) Basilicata
- 2) Campania,
- 3) Lazio,
- 4) Lombardia
- 5) Sicilia.

**b) Province**

- 1) Biella
- 2) Bologna
- 3) Brescia
- 4) Caserta
- 5) Catania
- 6) Firenze
- 7) Genova
- 8) Roma
- 9) Pescara
- 10) Potenza
- 11) Savona
- 12) Treviso

**c) Comuni**

- 1) Alba
- 2) Andora
- 3) Ascoli Piceno
- 4) Avezzano
- 5) Bari
- 6) Barlassina

- 7) Biella
- 8) Bologna
- 9) Brescia
- 10) Bronte
- 11) Cagliari
- 12) Cattolica
- 13) Cossignano
- 14) Faggiano
- 15) Falconara Marittima
- 16) Firenze
- 17) Frascati
- 18) Frosinone
- 19) Genova
- 20) Guglionesi
- 21) Iglesias
- 22) Livorno
- 23) Lodi
- 24) Magenta
- 25) Manfredonia
- 26) Matera
- 27) Milano
- 28) Morgongiori
- 29) Napoli
- 30) Perugia
- 31) Pescara
- 32) Pizzo Calabro
- 33) Poggio Mirteto
- 34) Portici
- 35) Porto Cesareo
- 36) Potenza
- 37) Prato
- 38) Reggio nell'Emilia
- 39) Roma
- 40) San Zenone degli Ezzellini
- 41) Sanluri
- 42) Sant'Angelo Le Fratte
- 43) Sassuolo
- 44) Satriano
- 45) Scanzano Jonico
- 46) Sorbolo
- 47) Sortino
- 48) Torino
- 49) Trani
- 50) Trasacco
- 51) Treviso
- 52) Venezia

- 53) Vicenza
- 54) Vogogna

### 3.1.1. Definizioni tecniche per la sperimentazione (tratte dall'Allegato 2 delle elaborazioni finali Copaff)

#### Definizione di "contabilità finanziaria"

Nelle amministrazioni pubbliche che la adottano, la contabilità finanziaria costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione.

La contabilità finanziaria rileva le obbligazioni, attive e passive, gli incassi ed i pagamenti riguardanti tutte le transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica, anche se non determinano flussi di cassa effettivi.

Per transazione si intende ogni evento o azione che determina la creazione, trasformazione, scambio, trasferimento o estinzione di valori economici, patrimoniali e finanziari (debiti e crediti) che si origina dall'interazione tra differenti soggetti (pubbliche amministrazioni, società, famiglie, ecc), e avviene per mutuo accordo o per atto unilaterale dell'amministrazione pubblica.

Le transazioni possono essere monetarie, nel caso di scambio di mezzi di pagamenti o altre attività o passività finanziarie, o non monetarie (trasferimenti o conferimenti di beni, permuta, ecc.). Non sono considerate transazioni le calamità naturali, il furto, ecc.

La rilevazione delle transazioni da cui non derivano flussi di cassa è effettuata al fine di attuare pienamente il contenuto autorizzatorio degli stanziamenti di previsione.

La registrazione delle transazioni che non presentano flussi di cassa è effettuata attraverso le regolarizzazioni contabili, costituite da impegni cui corrispondono accertamenti di pari importo e da mandati versati in quietanza di entrata nel bilancio dell'amministrazione stessa.

Le regolazioni contabili sono effettuate solo con riferimento a transazioni che riguardano crediti e debiti o che producono effetti di natura economico-patrimoniale.

#### Principio della competenza finanziaria

Il principio della competenza finanziaria prescrive:

- a) il criterio di registrazione delle operazioni di accertamento e di impegno con le quali vengono imputate agli esercizi finanziari le entrate e le spese derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate (attive e passive);
- b) il criterio di registrazione degli incassi e dei pagamenti, che devono essere imputati agli esercizi in cui il tesoriere ha effettuato l'operazione.

Il principio è applicato solo a quei documenti di natura finanziaria che compongono il sistema di bilancio di ogni amministrazione pubblica che adotta la

contabilità finanziaria, e attua il contenuto autorizzatorio degli stanziamenti del bilancio di previsione.

Il bilancio di previsione annuale di competenza e di cassa e il bilancio di previsione pluriennale di competenza hanno carattere autorizzatorio, costituendo limite agli impegni di spesa e ai pagamenti, fatta eccezione per i servizi per conto di terzi e per i rimborsi delle anticipazioni di tesoreria. La funzione autorizzatoria fa riferimento anche alle entrate per accensione di prestiti.

Gli stanziamenti del bilancio pluriennale sono aggiornati annualmente in sede di approvazione del bilancio di previsione.



## *Dossier 1.3 “Ricadute sul sistema regionale del Trattato di Lisbona”*

### 1. Elementi di rilievo riguardanti il primo semestre 2011

Nel corso del primo semestre 2011 l’attenzione a livello comunitario è stata fortemente concentrata sull’impatto della crisi economica sugli Stati membri e, soprattutto, sulle regole e i meccanismi di funzionamento del sistema finanziario europeo (governance, ruolo della BCE, meccanismo “Salva-Stati”, bond etc.). L’attenzione ai temi legati al rapporto tra Trattato di Lisbona e Regioni, illustrati nel Dossier<sup>1</sup> ha invece avuto minore attenzione a livello europeo e nazionale, sia da parte dei policy maker che degli studiosi.

L’entrata in vigore del Trattato di Lisbona aveva riaperto interesse sull’importanza che le Regioni e le autonomie territoriali rivestono nel sistema europeo. Gli ultimi mesi hanno invece segnato una fase di impasse, come è stato osservato, il Trattato:

«è un documento vivente: alcune delle disposizioni in esso contenute saranno attuate, a differenza di altre; e non è detto che sarà fatto ricorso a tutti gli strumenti da esso previsti. Dipenderà dalle persone e dalle istituzioni che dovranno interpretarlo e svilupparne le potenzialità, nonché dalle loro azioni e interazioni. Dipenderà inoltre, come sempre per i trattati di questo tipo, dal contesto economico e politico nel quale il Trattato dovrà essere applicato»<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda Regione Lombardia, in relazione a questi temi, nel primo semestre 2011, possono essere segnalati:

1. la “Sessione comunitaria” del Consiglio regionale svoltasi il 29 marzo 2011;
2. la presentazione del PDL di iniziativa consigliare per la “Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell’Unione europea”;
3. l’apertura di una sede del Consiglio regionale presso “Casa Lombardia”, la sede della Regione Lombardia a Bruxelles (giugno 2011).

---

<sup>1</sup> I temi più rilevanti del dossier inerivano a: inserimento del diritto all’autonomia regionale e locale e alla coesione territoriale tra gli obiettivi fondamentali dell’Europa; rafforzamento dei poteri del Comitato delle Regioni; individuazione delle modalità di coinvolgimento delle Assemblee regionali dotate di poteri legislativi nel processo di monitoraggio della sussidiarietà.

<sup>2</sup> Piris J.-C., “Una valutazione politica del Trattato di Lisbona”, in *Quaderni costituzionali*, 1/2011, p. 179.

Di seguito vengono forniti elementi per le attività indicate.

### 1.1. La Sessione comunitaria del Consiglio regionale

La “Sessione comunitaria” rientra nel quadro della partecipazione del Consiglio regionale alla fase ascendente, attraverso gli obblighi di informazione della Giunta e i poteri di indirizzo del Consiglio.

Nel corso della sessione il Consiglio ha analizzato il “Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011 (DOC 2)” e adottato una risoluzione<sup>3</sup> nella quale sono indicate le priorità dell’azione di Regione Lombardia in relazione alle quattro priorità politiche dell’Unione europea, sintetizzate nella tabella che segue:

- far ripartire la crescita per l’occupazione: accelerare i tempi in previsione del 2020;
- portare avanti l’agenda dei cittadini: libertà, sicurezza e giustizia;
- Europa nel mondo: avere il giusto peso sulla scena mondiale;
- puntare ai risultati, a prescindere dai mezzi utilizzati per raggiungerli: fare un uso ottimale delle politiche dell’Unione europea.

---

<sup>3</sup> Risoluzione n. 6, concernente il “Programma di lavoro della Commissione Europea - Anno 2011”.

**Tabella 1 – Priorità politiche dell’Unione europea e priorità d’azione di Regione Lombardia**

<b>Priorità Unione europea</b>	<b>Priorità indicate da Regione Lombardia</b>
1. Far ripartire la crescita per l’occupazione: accelerare i tempi in previsione del 2020	<p>Modifica del regolamento sulle agenzie di rating del credito</p> <p>Modifica alle direttive sui requisiti patrimoniali delle banche</p> <p>Riesame della direttiva sugli abusi di mercato</p> <p>Riesame della direttiva sui mercati degli strumenti finanziari</p> <p>Adozione di una direttiva su assunzione e concessione di prestiti responsabili</p> <p>Ammodernare la normativa europea nel settore delle telecomunicazioni</p> <p>Tabella di marcia verso un’economia a bassa emissione di carbonio nel 2050</p> <p>Tabella di marcia per l’energia 2050</p> <p>Tabella di marcia per un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse</p> <p>Piano per un risparmio energetico del 20 per cento sotto il profilo dei costi entro il 2020</p> <p>Direttiva sull’efficienza energetica e sul risparmio energetico</p> <p>Migliore applicazione della normativa sui lavoratori distaccati per i quali manca un effettivo rispetto dei diritti</p> <p>Revisione della direttiva sull’orario di lavoro al fine di adattare la normativa alle nuove realtà createsi in seguito all’evoluzione dell’organizzazione del lavoro</p> <p>Libro bianco sui sistemi pensionistici</p> <p>Comunicazione sulla futura strategia IVA</p> <p>Pacchetto aeroporti</p>
2. Portare avanti l’agenda dei cittadini: libertà, sicurezza e giustizia	<p>Direttiva relativa ai diritti delle vittime di reati e relativo sostegno</p> <p>Iniziative per una gestione intelligente delle frontiere</p> <p>Protezione dell’economia legale</p>
3. L’Europa nel mondo: avere il giusto peso sulla scena mondiale	<p>Maggiore sostegno alle PMI dell’UE nei mercati extra UE</p> <p>Aggiornare le disposizioni sugli appalti pubblici</p>
4. Puntare ai risultati, a prescindere dai mezzi utilizzati per raggiungerli: fare un uso ottimale delle politiche dell’Unione europea	<p>Riesame della direttiva 2001/86/CE del Consiglio, del 8 ottobre 2001, che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori</p> <p>Comunicazione sulla strategia per la competitività sostenibile del settore edile dell’UE</p> <p>Comunicazione e relazione sui risultati dell’applicazione della direttiva servizi</p> <p>Imprenditoria sociale</p> <p>Comunicazione per una strategia e piano d’azione europei verso una bioeconomia sostenibile entro il 2020</p> <p>Comunicazione su “Partnership nella ricerca e nell’innovazione”</p> <p>Direttiva del Consiglio 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti turistici “tutto compreso”</p> <p>Revisione del regolamento 207/2009 e della direttiva sul marchio comunitario</p>

## 1.2. Il PDL 98/2011 sulla partecipazione di Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto comunitario

Il 17 maggio 2011 è stato presentato un PDL di iniziativa consigliere che, in linea con quanto deliberato dal Consiglio regionale il 29 marzo 2011 con l’approvazione della Risoluzione concernente il “Programma di lavoro della Commissione Europea - Anno 2011”, e dal collegato ordine del giorno, ha definito il percorso che Regione Lombardia

deve seguire per dotarsi di strumenti adeguati a raccordare l'ordinamento regionale a quello comunitario e per meglio partecipare alla formazione del diritto dell'Unione europea.

Il PDL ha proposto in particolare la disciplina:

- della *cooperazione interistituzionale tra Consiglio e Giunta* e i correlati obblighi di informazione reciproca e le modalità;
- dei documenti che il Consiglio regionale tratta durante la *Sessione comunitaria*:
  - o il Programma di lavoro della Commissione europea
  - o la relazione della Giunta regionale sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea.
  - o la legge comunitaria regionale dell'anno di riferimento.
- delle modalità di *partecipazione del Consiglio regionale alla fase ascendente* del diritto dell'Unione europea;
- del ruolo del Consiglio e della Giunta regionali riguardo al *controllo del rispetto del principio di sussidiarietà*, prevedendo che il controllo nelle proposte e atti comunitari che hanno ad oggetto materie di competenza regionale è esercitato dal Consiglio regionale, anche nei contesti di cooperazione interistituzionale, in ambito nazionale e in ambito europeo. Gli esiti del controllo di sussidiarietà, approvati con risoluzione del Consiglio regionale, sono comunicati alla Giunta regionale ai fini della posizione regionale da assumersi nelle sedi individuate dalla normativa vigente; mentre la Giunta regionale procede alle valutazioni relative al controllo della sussidiarietà di propria competenza raccordandosi con il Consiglio regionale;
- dei contenuti e dei termini della *legge comunitaria regionale* quale fondamentale strumento di partecipazione della Regione Lombardia alla fase discendente del diritto dell'Unione europea (fatta salva la possibilità di procedere anche con altre leggi regionali);
  - l'*impugnazione di atti normativi comunitari* da parte della Giunta.

### 1.3. L'apertura della sede del Consiglio regionale a Bruxelles

A partire da giugno 2011 “Casa Lombardia”, delegazione di Regione Lombardia a Bruxelles (cfr. par. 2.1 del Dossier), ospita iniziative del Consiglio regionale verso le istituzioni europee, in particolare il Parlamento europeo; lavori delle commissioni consiliari; azioni di lobby nell'interesse della Lombardia<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Sul tema si segnalano i dubbi crescenti sull'utilità delle rappresentanze permanenti, in particolare in relazione alla necessità della riduzione e contenimento della spesa pubblica. Cfr. tra gli altri Pammolli F. e Salerno N.C., *Servono davvero tante rappresentanze diplomatiche permanenti?*, CERM, Short Note 3/2010, in [http://www.cermlab.it/documents/argomenti/SN\\_3\\_2010\\_REFRESH.pdf](http://www.cermlab.it/documents/argomenti/SN_3_2010_REFRESH.pdf)

## 2. Elementi di rilievo riguardanti il secondo semestre 2011

Il 21 novembre 2011 è stata approvata dal Consiglio regionale della Lombardia la legge regionale n. 17 recante il titolo “Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell’Unione europea”. Tale intervento normativo ha la finalità di dare diretta attuazione agli articoli 6 e 39 dello Statuto regionale muovendosi nella cornice normativa posta dalle norme di procedura stabilite con legge dello Stato nonché da quelle enunciate nel Titolo V della Costituzione<sup>5</sup>.

### 2.1. Riferimenti costituzionali e statutari della legge regionale n. 17

A livello costituzionale è stato l’art. 117, co. 5, introdotto con la riforma del 2001, a sancire il principio della partecipazione delle Regioni:

- alla *fase ascendente* del diritto comunitario, ossia la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, con la possibilità di intervenire nell’iter procedurale;
- alla *fase discendente* del diritto comunitario, ossia la partecipazione delle Regioni alla fase attuativa del diritto comunitario.

Le leggi di procedura statali per la disciplina degli aspetti relativi alla partecipazione delle Regioni alle fasi discendente e ascendente del processo decisionale europeo sono rispettivamente rappresentate dalla legge 11/2005 “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” (cd. Legge Buttiglione), e dalla stessa legge 11/2005 in combinato con la legge 131/2003 recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ” (cd. Legge La Loggia).

In particolare la “Legge Buttiglione”, riprendendo quanto previsto dalla “Legge La Pergola” (l. 86/1989), conferisce alle Regioni il potere di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza e di tenere conto dei principi fondamentali nell’attuazione di quelle direttive che hanno ad oggetto materie di competenza concorrente. La “Legge La Loggia” stabilisce, invece, che Regioni e Province autonome

«concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell’ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l’unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal

---

<sup>5</sup> Per un’analisi approfondita sulla partecipazione delle Regione al processo decisionale comunitario e sulle ricadute del Trattato di Lisbona sul sistema regionale si rimanda al Dossier tematico “Ricadute sul sistema regionale del Trattato di Lisbona” (gennaio 2011) e al relativo aggiornamento (ottobre 2011).

Governo» (art. 5, co. 2).

Lo Statuto di autonomia della Regione Lombardia all'art. 39 in merito alla fase discendente prevede una sessione comunitaria del Consiglio regionale nella quale, su modello di analoghe iniziative di altre Regioni, approvare la cd. "legge regionale comunitaria". Dedita viceversa un solo comma, il quarto, alla fase ascendente stabilendo che il

«diretto coinvolgimento del Consiglio regionale è assicurato con riguardo alla definizione della posizione della Regione nella formazione degli atti comunitari e statali di adeguamento al diritto comunitario».

In questo scenario, al pari di altre Regioni, si è ritenuto dunque necessario approvare una legge di procedura che definisse con precisione i contenuti della legge comunitaria, gli adempimenti di competenza della Giunta e del Consiglio regionale, nonché la disciplina dei rapporti tra i due organi, anche per quanto concerne gli obblighi informativi reciproci.

### 3. Le nuove forme di partecipazione della Regione alla formazione del diritto comunitario

La partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea viene disciplinata dalla l.r. 17/2012 in 11 articoli (Tabella 2) i cui passaggi più importanti riguardano:

- l'introduzione delle norme che regolano i rapporti tra Giunta e Consiglio nelle attività di partecipazione regionale al processo decisionale europeo;
- l'introduzione di una sessione comunitaria annuale dell'Assemblea;
- la procedura regionale che regola il controllo della sussidiarietà da parte del Consiglio;
- il recepimento delle direttive comunitarie a livello regionale.

**Tabella 2 - Legge regionale 17/2011**  
**“Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione**  
**del diritto dell'Unione europea”**

<b>Articolo</b>	<b>Titolo</b>
Art. 1	Finalità e principi generali
Art. 2	Cooperazione interistituzionale e obblighi di informazione
Art. 3	Sessione comunitaria
Art. 4	Relazione programmatica sulla partecipazione della Regione alle politiche dell'Unione europea
Art. 5	Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea
Art. 6	Partecipazione della Regione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea
Art. 7	Sussidiarietà
Art. 8	Legge comunitaria regionale
Art. 9	Decisioni della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione europea
Art. 10	Impugnazione di atti normativi comunitari
Art. 11	Partecipazione della Regione a progetti e programmi promossi dall'Unione europea

### 3.1. Principi

Prima di illustrare i principali articoli della l. r. 17/2011, occorre innanzitutto fare riferimento all'art. 1 che enuncia i principi generali a cui la stessa si ispira.

L'articolo si richiama espressamente ai principi di *sussidiarietà, partecipazione, coerenza e solidarietà*. La partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto comunitario è specificatamente volta al perseguimento degli obiettivi di qualità della legislazione.

In questo senso sembrano essere state accolte le indicazioni fornite dalla Commissione europea che, per esempio, nell'ambito dell'iniziativa “Legiferare meglio” ha richiesto l'impegno degli Stati e degli enti regionali al fine di contribuire alla riduzione degli oneri amministrativi, burocratici e legislativi nella fase discendente di attuazione della normativa europea.

### 3.2. Rapporti Giunta - Consiglio

Sotto il profilo delle relazioni istituzionali fra gli organi della Regione, la l. r. 17/2011 persegue un disegno molto chiaro, che discende in maniera rilevante dallo Statuto.

In questo senso è possibile affermare che l'intento del legislatore regionale nelle norme statuarie sia stato quello di assegnare all'Assemblea legislativa un ruolo di “indirizzo” nei confronti della Giunta, laddove viene stabilito che deve essere assicurata una piena informazione e un diretto coinvolgimento del Consiglio regionale

«alla definizione della posizione della Regione nella formazione degli atti comunitari e statali di adeguamento al diritto comunitario» (art. 39, co. 4).

Conseguentemente l'art. 2 disciplina la cooperazione interistituzionale e gli obblighi d'informazione tra Consiglio e Giunta, facendo proprio riferimento al diritto di informazione preventiva e successiva dell'Assemblea da parte della Giunta, stabilito in linea generale all'art. 39 dello Statuto. A questo proposito, la legge enuclea un elenco dettagliato dei casi in cui la Giunta deve informare il Consiglio rispetto alla partecipazione regionale al processo comunitario. Si tratta in particolare (art. 2, co. 2):

- a) delle osservazioni inviate ai sensi dell'art. 5, co. 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le Politiche comunitarie, ai fini della formazione della posizione italiana;
- b) dell'iter di formazione degli atti, sulla base di quanto comunicato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e ai documenti di indirizzo politico presentati dalla Regione in ambito nazionale;
- c) delle risultanze delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea aventi ad oggetto le proposte e gli atti sui quali la Giunta regionale o il Consiglio regionale hanno espresso una posizione;
- d) degli atti adottati dalla Giunta regionale per l'attuazione in via amministrativa di obblighi comunitari;
- e) dell'esecuzione da parte della Giunta regionale delle decisioni della Commissione europea o del Consiglio dell'Unione europea, nonché all'eventuale ricorso giurisdizionale avverso le decisioni.

I rapporti tra Giunta e Consiglio vengono soprattutto in rilievo nell'ambito alla partecipazione della Regione alla fase ascendente. Nella fattispecie il Consiglio regionale formula le osservazioni sugli atti trasmessi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, attraverso apposita risoluzione approvata su iniziativa della commissione competente in materia di politiche comunitarie, nel rispetto dei tempi indicati dalla legge.

Inoltre, il secondo comma dell'art. 6 formalizza il potere di indirizzo del Consiglio rispetto alla Giunta anche al fine di sollecitare quest'ultima a richiedere al Governo l'apposizione della richiesta d'esame. Si ricorda, infine, che l'ultimo comma prevede una specifica modalità per dare attuazione a quanto stabilito dall'Accordo stipulato il 16 marzo 2006 in Conferenza Stato-Regioni, circa l'attuazione dell'art. 5, comma 1, della legge n. 131/2003, sulla designazione degli esperti regionali che partecipano nelle delegazioni del Governo alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati di Consiglio Ue e Commissione europea.

### 3.3. Sessione comunitaria

L'art. 3 introduce l'innovativo strumento della sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa, nel corso della quale il Consiglio si riunisce per l'esame congiunto:

- del programma legislativo annuale della Commissione europea;
- della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, relazione predisposta dalla Giunta, in attuazione dell'art. 8 della l. 11/2005 e della legge comunitaria regionale.

L'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, documento programmatico che la Commissione presenta, di norma, ogni fine ottobre e dal quale si possono rintracciare quali sono le linee generali dell'attività dell'Unione europea nel corso dell'anno successivo, è stato introdotto allo scopo di dare informazione riguardo alle proposte e agli atti che saranno presentati nelle materie di competenza regionale. Ciò permette l'individuazione, per tempo, delle proposte su cui la Regione, e l'Assemblea legislativa in particolare, intenderà esprimersi, contribuendo in questo modo alla formazione della posizione italiana nelle sedi individuate dalle norme di procedura.

### 3.4. Sussidiarietà

Probabilmente sulla scia dell'approvazione del Trattato di Lisbona è stato scelto di dedicare un apposito articolo (art. 7) al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e atti europei nelle materie di competenza regionale.

Il Consiglio effettua il controllo della sussidiarietà nei contesti di cooperazione interistituzionale e interparlamentare approvandone gli esiti con apposita risoluzione.

La comunicazione degli esiti alla Giunta persegue poi anche lo scopo di concorrere alla formazione della posizione che la Regione assumerà nelle sedi individuate dalla legge di procedura.

### 3.5. Legge comunitaria

Con l'art. 8, la legge regionale passa a disciplinare la partecipazione alla fase discendente del diritto comunitario. In particolare viene introdotto lo strumento della legge comunitaria, la quale, pur essendo una legge regionale generale come le altre, ha tuttavia una genesi differente con delle tempistiche precise da rispettare.

Lo Statuto regionale (art. 39 co. 3) prevede che il progetto di legge comunitaria sia presentato annualmente dal Presidente della Regione venendo poi approvato dal Consiglio nell'ambito della sessione comunitaria. Secondo le disposizioni del Regolamento generale, al Consiglio è garantita la piena informazione e il diretto coinvolgimento non solo in relazione alla procedura di attuazione regionale della normativa comunitaria, ma anche alla definizione della posizione regionale nella formazione degli atti comunitari e statali di adeguamento al diritto comunitario.

La l.r. 17/2011 introduce scadenze temporali puntuali, fissando la presentazione del progetto di legge da parte del Presidente della Regione e l'approvazione da parte del

Consiglio rispettivamente entro il 31 gennaio e il 31 marzo di ogni anno.

Tuttavia poichè la legge comunitaria regionale non rappresenta uno strumento obbligatorio, l'art. 8 al comma 5 fa salva espressamente «la possibilità che specifiche misure di attuazione della normativa comunitaria siano contenute in altre leggi regionali».

L'art. 8 co. 3 disciplina il contenuto della legge comunitaria regionale, la quale:

- a) provvede al recepimento delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale, rinviando ad eventuali ulteriori atti di attuazione, del Consiglio regionale o della Giunta regionale, per il completamento del recepimento;
- b) dispone in ordine all'esecuzione dei regolamenti comunitari, qualora necessario, indicando i casi nei quali la Giunta regionale può disciplinare l'esecuzione con regolamento regionale e dettando criteri e principi direttivi;
- c) dispone in ordine all'esecuzione degli atti comunitari di natura amministrativa, in particolare delle decisioni adottate dalla Commissione europea, che comportano obblighi di adeguamento per la Regione;
- d) detta disposizioni per l'esecuzione delle sentenze degli organi giurisdizionali dell'Unione europea;
- e) reca le disposizioni modificative o abrogative della legislazione vigente per l'attuazione o l'applicazione degli atti comunitari di cui alle lettere a), b), c) e d);
- f) individua gli atti normativi comunitari alla cui attuazione o applicazione la Giunta regionale è autorizzata a provvedere in via amministrativa, dettando i criteri ed i principi direttivi;
- g) reca le disposizioni procedurali, metodologiche, attuative, modificative e abrogative per l'attuazione di programmi regionali cofinanziati dall'Unione europea;
- h) dispone in via diretta qualora l'adempimento degli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate, l'individuazione di sanzioni amministrative o l'istituzione di nuovi organi amministrativi.

#### 4. Il ruolo di Consiglio e Giunta regionali

Si può affermare che con la legge regionale 17/2011 si è dato vita a un modello in cui l'attuazione degli obblighi comunitari risulta essere un processo continuo che mette in relazione gli organi dell'Unione europea, la Giunta e il Consiglio regionali. All'interno di questo processo la conoscenza della situazione dello stato di attuazione dell'ordinamento comunitario e delle relative necessità rappresenta la premessa delle azioni della Regione nell'ambito del processo decisionale comunitario.

Ciò consente anche di raggiungere un elevato livello di trasparenza dell'azione regionale, in quanto permette ai cittadini, ma in primo luogo agli operatori e alle pubbliche amministrazioni, di avere un quadro di riferimento certo per verificare lo stato di attuazione del diritto comunitario.

In questa direzione si muovono anche alcune leggi di procedura di altre Regioni

italiane<sup>6</sup>. Si consideri, ad esempio, la legge regionale dell'Emilia Romagna (l.r. 16/2008), che prevede disposizioni sostanzialmente analoghe rispetto alla legge lombarda, stabilendo che alcuni dei momenti e degli atti del processo decisionale, ascendente e discendente, devono essere oggetto di informazione specifica da parte della Giunta all'Assemblea e attribuendo in capo al Consiglio un potere di indirizzo da esercitarsi nei confronti della Giunta per sollecitarla a chiedere al Governo in Conferenza Stato-Regioni di apporre la riserva d'esame. O, ancora, si vedano le leggi regionali della Regione Marche (l.r. 14/2006) e della Regione Abruzzo (l.r. 22/2009) che, spingendosi oltre, arrivano a stabilire rispettivamente che Giunta e Consiglio definiscono d'intesa le osservazioni della Regione sulle proposte di atto comunitario e che il Consiglio regionale indirizza l'attività della Giunta regionale in materia comunitaria, attraverso atti di contenuto specifico o generale, anche su proposta della Giunta.

Come è agevole comprendere, questo scenario comporta un sempre maggiore raccordo tra le strutture organizzative regionali, con un ruolo di coordinamento orizzontale della partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea, da assegnare alle strutture che si occupano di processo legislativo, in considerazione dell'esigenza di comunicazione e di scambio con analoghe strutture, sia a livello nazionale (Governo e Parlamento) che a livello europeo. Tutto ciò implica quindi modalità organizzative nelle quali le strutture della Giunta e del Consiglio sono chiamate ad aumentare ulteriormente il loro costante lavoro comune.

In questo senso, lo strumento della "sessione comunitaria" previsto dalla legge regionale lombarda è stato concepito come sede e momento fondamentale in cui la Giunta illustra al Consiglio una proposta di linee di orientamento, coordinata da un atto che mostra il quadro della situazione dell'ordinamento regionale. Come già precedentemente sottolineato, accanto alla "Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario", prevista dalla legge 11/2005 e relativo alla fase discendente, la sessione comunitaria si basa sull'esame congiunto del "Programma legislativo annuale della Commissione europea" il quale afferisce invece alla fase di formazione del diritto comunitario. Quest'ultimo documento rappresenta l'atto cruciale su cui si deve fondare il lavoro del Consiglio regionale nell'orientare la sua attività di indirizzo nei confronti della Giunta regionale nell'ambito della fase ascendente. Su questo atto, in particolare, si fonda l'attività istruttoria che trova il suo perno nel lavoro svolto nelle commissioni consiliari.

Tale documento indica sia le linee generali delle politiche comunitarie sia l'elenco, nei singoli settori, degli atti che si intendono approvare o modificare nell'anno successivo. Per le Regioni il "Programma legislativo annuale della Commissione europea" costituisce sicuramente il riferimento attraverso il quale prevedere l'evoluzione dell'ordinamento comunitario: permette, infatti, l'identificazione degli atti programmati di interesse per la sfera regionale e sui quali poi si sceglierà di partecipare alla fase di formazione dell'atto stesso.

Tuttavia risulta chiaro che tale documento non può essere immediatamente utilizzabile rispetto alle politiche regionali: esso richiede un lavoro di analisi, sia

---

<sup>6</sup> Quasi tutte le Regioni hanno adottato leggi di procedura per la partecipazione al processo decisionale europeo e per l'esecuzione degli obblighi comunitari (Cfr. Dossier tematico Ricadute sul sistema regionale del Trattato di Lisbona", gennaio 2011). Nel 2011 sono state emanate le leggi della Regione Veneto (l.r. 26/2011) e della Regione Puglia (l.r. 24/2011).

rispetto alle sue parti generali, sia rispetto alle politiche settoriali, con la messa in relazione delle politiche europee, statali e regionali.

La ricostruzione di questo quadro di relazioni richiede, quindi, un documento nel quale gli elementi di prospettiva relativi al Programma della Commissione europea riguardo alle politiche regionali siano individuati e contestualizzati. Questo è, appunto, l'orientamento che si rinviene all'interno delle relazioni che la Giunta regionale lombarda ha presentato alle commissioni consiliari in vista dello svolgimento della "sessione comunitaria" 2012.

## 5. La sessione comunitaria 2012

### 5.1. Partecipazione alla fase ascendente

In relazione alla partecipazione della Regione Lombardia alla fase ascendente del diritto comunitario, in preparazione della sessione comunitaria 2012 la Giunta regionale ha presentato al Consiglio tre relazioni.

Nella prima relazione, avente ad oggetto gli **orientamenti e le priorità che la Giunta regionale intende perseguire nel 2012** e che fa espresso riferimento al Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea, sono stati selezionati gli ambiti di interesse per la Regione tra le varie proposte del Programma di lavoro della Commissione europea che si ritiene possano incidere direttamente o in via trasversale sulla Regione, sulle sue competenze e sulle sue politiche. L'attenzione e l'interesse della Giunta in questa fase ascendente ha pertanto lo scopo, come si legge nel documento «di prevenire istanze e prerogative regionali che possono essere ivi valorizzate».

Inoltre, si legge ancora che «le verifiche compiute con gli Assessorati regionali hanno permesso di cogliere le tematiche che contribuiscono a rafforzare le grandi logiche di azione europea e insieme definiscono una "via lombarda" per affrontare le sfide più grandi della crisi».

Gli orientamenti e le priorità individuate dalla Giunta sono state presentate (Tabella 3) evidenziando le relazioni con la struttura dei contenuti della comunicazione della Commissione europea.

**Tabella 3 – Relazione programmatica: orientamenti e priorità 2012**

<b>Priorità Unione europea</b>	<b>Priorità indicate da Regione Lombardia</b>
1. Costruire un'Europa improntata alla stabilità e alla responsabilità	Mantenimento della stabilità di bilancio
	Mantenimento del pareggio nel settore sanitario
	Patto di stabilità territoriale e sviluppo di ulteriori strumenti innovativi, orientati a premiare le strategie finanziarie locali più efficaci
	Sperimentazione in tema di riforma del sistema di contabilità con armonizzazione e trasparenza dei bilanci
2. Costruire un'Unione all'insegna della crescita sostenibile e della solidarietà	Iniziativa "Credito adesso" a favore delle PMI
	Innovazione nelle politiche economiche regionali attraverso il sostegno all'avvio di nuove imprese e il mantenimento e l'attrattività delle imprese eccellenti
	Valorizzazione degli asset turistici

	<p>Coinvolgimento nell'esame della riforma della disciplina dei servizi economici di interesse generale (SIEG) e del Regolamento UE sul de minimis</p> <p>Partecipazione alla fase ascendente per la presentazione di proposte legislative sulla riforma della politica comune della pesca</p> <p>Creazione di un contesto favorevole ad attività innovative e a elevato valore aggiunto. Iniziative nel breve e medio termine a sostegno della Ricerca e Innovazione</p> <p>Investimento in capitale umano attraverso il potenziamento della formazione continua anche con l'integrazione con i fondi interprofessionali</p> <p>Approvazione del Piano Energetico Ambientale Regionale</p> <p>Avvio di una sperimentazione di servizi di E-Government in alcune realtà territoriali pilota</p> <p>Patto per lo sviluppo per condividere strumenti e azioni per favorire la competitività e un accesso sempre più efficace al mercato del lavoro</p> <p>Politiche del lavoro: ricorso alla rete RAID (Rete per l'affiancamento alle imprese in difficoltà); contrasto alla disoccupazione di lunga durata e alla disoccupazione giovanile; tutela dei lavoratori meno protetti; percorsi di ricollocazione e riqualificazione professionale</p> <p>Politiche di welfare: ricomposizione dei tempi di vita, familiari e lavorativi ("Lombardia 2020. Libro verde sulla conciliazione Famiglia Lavoro")</p> <p>Patto per la casa</p> <p>Politiche regionali per il territorio: Piano per una Lombardia sostenibile (PLS)</p> <p>Qualità dell'aria: Programma Regionale degli Interventi per la Qualità dell'Aria</p> <p>Risorse idriche: attuazione Direttiva Quadro sulle acque</p> <p>Gestione dei rifiuti: elaborazione del nuovo programma di gestione dei rifiuti in attuazione della l. r. 26/2003 e nel rispetto di quanto disposto dal d. lgs. 152/2006 in recepimento della nuova direttiva comunitaria in materia di rifiuti</p> <p>Sicurezza alimentare e tutela della salute dei consumatori: Piano Regionale della Prevenzione Veterinaria</p> <p>Sostanze chimiche pericolose: recepimento dell'Accordo Stato - Regioni per l'attuazione del regolamento comunitario REACH</p> <p>Gestione dell'emergenza: implementazione del servizio dedicato al "Numero Unico dell'Emergenza 112"</p> <p>Mobilità: potenziamento del Servizio Ferroviario Regionale; riforma del Trasporto pubblico locale; sviluppo dell'offerta di servizi di mobilità a basso o nullo impatto ambientale e promozione della mobilità dolce; miglioramento della logistica e della mobilità delle merci; completamento del quadro infrastrutturale programmato</p>
3. Permettere all'Unione europea di esprimersi in modo incisivo a livello mondiale	World Regions Forum
4. Regolamentazione intelligente e applicazione efficace	Semplificazione, innovazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione: "Lombardia semplice"

*Fonte:* elaborazione Eupolis Lombardia

Il secondo documento presentato dalla Giunta riguarda gli **orientamenti regionali in relazione ai documenti legislativi e di consultazione della Commissione europea**. Esso analizza il posizionamento di Regione Lombardia in relazione alle proposte legislative presentate dalla Commissione europea nell'ultimo trimestre del 2011, che delineano il quadro regolamentare della Politica di Coesione, della Politica Agricola Comunitaria (PAC) e di Horizon 2020 per il periodo 2014-2020. Tale documento è sintetizzato nella Tabella 4 che segue:

**Tabella 4 - Programmazione comunitaria 2014-2010:  
posizionamento Regione Lombardia**

<b>Programmazione comunitaria 2014 - 2020</b>	<b>Posizionamento di Regione Lombardia</b>
Politica di coesione	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2011: DGR n. IX/1285</li> <li>- Obiettivo 2012: proporre emendamenti/modifiche tali da garantire nei regolamenti della Commissione i principi cardine della Regione</li> </ul>
Politica agricola comunitaria (PAC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2011: DGR n. IX/1242 e n. IX/1517</li> <li>- 2012: è stato attivato il Gruppo di lavoro "Verso la nuova PAC 2014 – 2020" con l'obiettivo di elaborare proposte utili a rappresentare il punto di vista dell'agricoltura lombarda nell'ambito della nuova PAC e elaborare strategie per pianificare i futuri interventi regionali in applicazione delle nuove politiche</li> </ul>
Horizon 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2011: DGR n. IX/1731</li> <li>- 2012: confronto con i Referenti per la ricerca del sistema universitario lombardo e collaborazione e confronto tra Struttura Università e Ricerca, Delegazione di Bruxelles e alcuni enti/società del sistema regionale (Cestec, Finlombarda ed Éupolis Lombardia) anche per la redazione di commenti e position paper</li> </ul>

*Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia*

La terza relazione è relativa alle **strategie di comunicazione della Giunta regionale in merito all'attività dell'Unione europea** e in particolare alla comunicazione dedicata alla programmazione comunitaria, alle attività di informazione e comunicazione dell'Antenna Europe Direct, alla comunicazione istituzionale della Delegazione di Bruxelles, alla comunicazione europea della delegazione di Roma e alla comunicazione europea nelle aree del Programma Regionale di Sviluppo (PRS)<sup>7</sup>.

La relazione è sintetizzata nella Tabella 5.

---

<sup>7</sup> Si segnala, inoltre, che in riferimento alla fase ascendente Regione Lombardia ha partecipato a un'iniziativa relativa alla "Attività di sperimentazione e formazione sul tema AIR in comune". In tal senso, al fine di analizzare i metodi di consultazione e le modalità di raccolta e trasmissione delle informazioni rilevanti ai fini dell'analisi per valorizzare il coinvolgimento e l'apporto contenutistico delle Regioni, sono state scelte le seguenti proposte di direttive: procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acque, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (COM(2011)895def.); appalti pubblici in tutti i settori (COM(2011)896def.); aggiudicazione dei contratti di concessione (COM(2011)897def.).

**Tabella 5 – Attività europee:  
strategie regionali di comunicazione**

<b>Ambiti di comunicazione dell'Unione europea</b>	<b>Strategie di comunicazione della Giunta</b>
1. Comunicazione dedicata alla programmazione comunitaria	<p>Portale programmazione comunitaria: per informare in merito alle attività messe in campo da Regione Lombardia in materia comunitaria</p> <p>Portale intranet/progettazione comunitaria rivolto agli utenti regionali interessati alla presentazione di progetti a valere su finanziamenti europei</p>
2. Antenna Europe Direct	<p>Fisicamente inserita all'interno degli Spazio Regione, realizza attività di informazione e comunicazione in prossimità dei cittadini, tenendo conto delle specificità dei diversi contesti locali, in coerenza con le priorità strategiche della Commissione europea (bilancio pluriennale 2014-2020, crisi economica e finanziaria, stabilità e crescita, libertà, giustizia e sicurezza: diritti dei cittadini) e con l'Anno europeo per l'invecchiamento attivo e la solidarietà tra le generazioni (2012).</p>
3. Comunicazione istituzionale della Delegazione di Bruxelles	<p>Portale intranet</p> <p>Portale internet: è presente all'interno del canale Regione d'Europa direttamente accessibile dalla home page sezione "Regione"</p> <p>Eventi e workshop in Delegazione</p> <p>Newsletter informative</p>
4. Comunicazione europea della Delegazione di Roma	Portale intranet
5. Comunicazione europea nelle aree del PRS	<p>Area economica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- iniziative di sostegno alle imprese da parte dell'Assessorato Industria;</li> <li>- valorizzazione e sviluppo della fruizione turistica nelle aree protette da parte dell'Assessorato Sistemi Verdi e dell'Assessorato Commercio e Turismo.</li> </ul> <p>Area sociale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- interventi per sostenere il tema della conciliazione della famiglia;</li> <li>- campagna di comunicazione per fornire informazioni sulle linee di Dote attive e favorire la conoscenza del Fondo Sociale Europeo;</li> <li>- azione di sviluppo degli strumenti di comunicazione per l'internazionalizzazione del Sistema Sanitario Regionale;</li> <li>- nell'ambito del Patto per la casa, promozione presso gli operatori e i possibili beneficiari le iniziative europee, anche di sostegno finanziario, finalizzate a favorire gli interventi di risparmio energetico e per la riqualificazione urbana.</li> </ul> <p>Area territoriale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- specifiche iniziative di informazione, comunicazione e divulgazione di programmi e progetti comunitari da parte dei vari Assessorati di competenza;</li> <li>- - monitoraggio e alla divulgazione dei risultati dei progetti per il completamento delle Reti TEN-T e degli interventi dell'Asse 3-POR-FESR per lo sviluppo della Mobilità sostenibile.</li> </ul>

*Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia*

## 5.2. Partecipazione alla fase discendente

Riguardo alla fase discendente il principale documento formale contenente l'individuazione degli atti che la Regione ha adottato è costituito dalla **Relazione annuale sullo stato di attuazione dell'ordinamento comunitario**, che le Regioni devono trasmettere al Governo, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle Regioni e Province autonome, all'inizio di gennaio di ogni anno, in attuazione di quanto previsto dall'art. 8 della legge 11/2005.

Come previsto dalla legge regionale 17/2011 si tratta di un progetto di legge di recepimento del diritto dell'Unione europea che la Giunta deve presentare entro il 31 gennaio di ogni anno: tuttavia, poiché la l. r. 17/2011 è entrata in vigore solo a inizio dicembre 2011 la Giunta non ha avuto a disposizione il tempo materiale per effettuare tale adempimento in vista della “sessione comunitaria” e ha chiesto al Consiglio regionale di rinviare la presentazione di tale primo progetto di legge al 2013, anche in considerazione del fatto che diversi possibili contenuti del progetto di legge in questione possono essere già stati veicolati in altre iniziative di legge, e in particolare nel cd. Pdl Sviluppo<sup>8</sup>.

Sempre in attuazione della l. r. 17/2011 la Giunta ha presentato al Consiglio regionale, una **Relazione sullo stato di conformità del diritto regionale al diritto dell'Unione europea**<sup>9</sup>, in merito all'esistenza di procedure di infrazione e progetti pilota, nonché sui recepimenti avvenuti durante l'anno e sugli atti di partecipazione della Regione alla formazione del diritto comunitario per il 2012.

## 5.3. La risoluzione del Consiglio regionale

A seguito della presentazione delle relazioni da parte della Giunta si è svolta la “sessione comunitaria” che ha avuto luogo nella settimana dal 23 al 30 marzo 2012.

Essa è stata preceduta da un'ampia attività istruttoria svolta dalla Commissione permanente I che si è concretizzata in particolare attraverso:

- l'audizione con il Direttore pro tempore della Rappresentanza a Milano della Commissione Europea, Matteo Fornara, in data 1° febbraio 2012;
- le risultanze degli approfondimenti svolti nel corso dei colloqui avuti a Bruxelles il 27 e 28 febbraio 2012 con i tecnici della Delegazione di Regione Lombardia, con il Vice Presidente della Commissione Europea, Antonio Tajani, e con una rappresentanza degli europarlamentari eletti in Lombardia;
- l'audizione con il Sottosegretario del Presidente per l'Attuazione del programma

---

<sup>8</sup> Il PdL “Misure per la crescita, lo sviluppo e l'innovazione” è stato approvato dal Consiglio regionale il 4 aprile 2012 (l.r. 7/2012). Tra i suoi contenuti la previsione di nuove modalità per il reclutamento degli insegnanti; promozione dei tirocini e valorizzazione dell'apprendistato; interventi in materia di semplificazione, anche per quanto riguarda le procedure autorizzative per micro – piccole imprese; incremento delle reti di ultima generazione.

<sup>9</sup> Cfr. “Relazione della Giunta regionale sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea” (REL 032).

- ed Expo 2015, Paolo Alli, svoltasi il 7 marzo 2012;
- l'audizione con le parti sociali<sup>10</sup> intervenute nella seduta del 14 marzo 2012.

In questo quadro il Consiglio regionale ha approvato il 27 marzo 2012 con i voti di PdL, Lega Nord, Pd e Udc, e l'astensione di Idv e Sel, una **Risoluzione in cui si elencano priorità e linee guide** lungo le quali si svilupperà l'azione regionale nel 2012, dando inoltre pieno sostegno alla candidatura di Milano quale sede della Corte unificata del Brevetto europeo.

Nel documento si evidenzia la necessità di riformare la Politica Agricola Comunitaria (Pac) che, se dovesse essere varata così come è attualmente formulata, vedrebbe Regione Lombardia perdere buona parte del budget, che rappresenta l'85% del totale delle risorse regionali destinate al comparto.

È stata inoltre sottolineata anche l'importanza per la Lombardia del programma-quadro Horizon 2020 per il settore della ricerca e dell'innovazione, con particolare attenzione al progetto Cosme per facilitare l'accesso al credito e favorire l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese.

Infine è stata data via libera alla costituzione di una macro area alpina, definita come un ambiente unico «dotato di un importante potenziale di crescita per l'Europa e per le sue risorse naturali e la sua cultura specifica»

Il Consiglio ha inoltre approvato altri tre ordini del giorno, tra i quali anche il documento in cui si invita la Giunta regionale a consolidare le relazioni con Catalogna, Baden-Württemberg e Rhône Alpes (i Quattro Motori d'Europa) e con le altre reti europee al fine di rafforzare le singole istanze attraverso documenti condivisi.

---

<sup>10</sup> Caritas ambrosiana, CGIL, Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa, Coldiretti Lombardia, Confcommercio Lombardia, Confindustria Lombardia, Forum Terzo Settore, SIN.PA.



## *Riferimenti normativi e bibliografici*

### **Legislazione comunitaria**

Trattato di Lisbona (2007/C 306/01), entrato in vigore il 1° dicembre 2009  
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni (COM (2011) 777)

### **Legislazione nazionale**

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”  
Legge 5 giugno 2003, n. 131, “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”  
Legge 4 febbraio 2005, n. 11, “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”  
Accordo 16 marzo 2006, “Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari. Accordo, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131”

### **Legislazione regionale**

Legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1, “Statuto d'autonomia della Regione Lombardia”  
Legge regionale 25 novembre 2011, n. 17, “Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea”  
Deliberazione del Consiglio regionale 9 giugno 2009, n. VIII/840, “Regolamento generale del Consiglio regionale della Regione Lombardia”  
Deliberazione del Consiglio regionale 27 marzo 2012, n. IX/0410  
Deliberazione della Giunta regionale 19 gennaio 2011, n. IX/1242  
Deliberazione della Giunta regionale 1 febbraio 2011, IX/1285  
Deliberazione della Giunta regionale 30 marzo 2011, n. IX/1517  
Deliberazione della Giunta regionale 11 maggio 2011, n. IX/1731  
Relazione della Giunta regionale sulla partecipazione della Regione alle politiche dell'Unione europea (REL n. 0031)  
Relazione della Giunta regionale sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea (REL n. 0032)

## Riferimenti bibliografici

- Bassanini F., Tiberi G. (a cura di) (2010), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna
- Bortolino C. (2009), “Il ruolo delle Regioni nell’attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici”, *Le Regioni*, 6/2009
- Fasone C. (2009), “Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato”, *Le istituzioni del federalismo*, 3-4/2009
- IReR (2011), *Ricadute sul sistema regionale del Trattato di Lisbona*, Dossier tematico per il Consiglio regionale
- Rivosecchi G. (2009), “Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta”, *Le istituzioni del federalismo*, 3-4/2009

## *Dossier 3.1. “Qualità delle azioni regionali di supporto alla famiglia da un punto di vista socio economico. Stato della legislazione regionale e prospettive”*

### 1. Evoluzione della ricchezza delle famiglie

L'aggiornamento si concentra sulla dimensione socio-economica della vita delle famiglie lombarde ed italiane considerata per i temi del reddito disponibile, del mercato del lavoro, della povertà.

La costante da rilevare è quella che per l'intero 2011 si è registrato un quadro economico e sociale influenzato dalla crisi economica e sostanzialmente critico.

A livello nazionale è possibile individuare precisamente lo scenario delle risorse disponibili nelle famiglie italiane, grazie all'indagine campionaria sulle famiglie italiane condotta biennialmente da Banca d'Italia (2012)<sup>11</sup>.

Il reddito medio annuo al netto delle imposte e dei contributi sociali è stato pari, nel 2010, a 32.714 euro, reddito che continua ad essere fortemente influenzato dal capitale culturale del capo famiglia (favoriti i laureati); dall'età dello stesso (i giovani e le famiglie giovani hanno minori disponibilità, patendo in misura maggiore le incertezze del mercato del lavoro) e dalla zona di residenza (i residenti del nord ed in città più grandi sono più favoriti).

In anni di perdurante crisi, tra il 2008 ed il 2010, il reddito familiare è rimasto sostanzialmente identico (+0,3% in termini reali). Il reddito equivalente, una modalità di misura che tiene conto della dimensione e della composizione del nucleo familiare, è risultata pari a 18.914 euro per individuo, un valore leggermente inferiore (-0,6%) a quello del 2008. Hanno subito una leggera decrescita soprattutto i pensionati ed i lavoratori dipendenti.

Il fattore generazionale pesa fortemente su tali dinamiche, influenzando, in modo consistente, le diverse coorti di età. “Il reddito equivalente degli individui di età compresa tra i 55 e i 64 anni è aumentato, a prezzi costanti, di circa il 30 per cento tra il 1991 e il 2010. L'incremento è stato pari al 23 per cento per gli individui con età superiore ai 64 anni. La dinamica del reddito è stata invece contenuta per gli individui con età compresa tra i 45 e i 54 anni (circa 4,6 per

---

<sup>11</sup> I dati sono riferiti al 2010 e su una base campionaria di 7.951 famiglie intervistate.

cento), **mentre è stata stagnante per gli individui con età fra 35 e 44 anni e negativa per quelli fra 19 e 34 anni**” (Banca d’Italia, p. 16, 2012).

La ricchezza delle famiglie<sup>12</sup> è stata quantificata con un valore mediano pari a 163.875 euro. Anche per questa variabile, il capitale culturale, il livello professionale e la zona di residenza identificano la quota più ricca delle famiglie italiane. Tra il 2008 ed il 2010 la ricchezza netta è aumentata del 5% circa in termini reali e presenta una concentrazione maggiore rispetto al reddito: “il 10 per cento delle famiglie più ricche possiede il 45,9 per cento dell’intera ricchezza netta delle famiglie italiane (contro il 44,3 registrato nel 2008).”

Per quanto concerne **l’indebitamento il 27,7% delle famiglie è indebitato per 43.792 euro**. Il rapporto tra debito e reddito disponibile, un indicatore di sostenibilità dell’indebitamento che indica quante annualità di reddito sarebbero necessarie a estinguere lo stock di debito detenuto, risulta pari al 45,6% per la famiglia indebitata mediana (corrispondenti a circa 5 mesi). Poiché la distribuzione di questo indicatore è asimmetrica, con una frequenza elevata di valori modesti e una frequenza progressivamente più bassa per i rapporti più alti, il valore medio risulta superiore a quello mediano e pari al 112,1 % (corrispondenti a circa 13 mesi). Considerando le sole famiglie con prestiti per l’acquisto di immobili, il rapporto medio e mediano salgono rispettivamente a 1,9 annualità (circa 23 mesi) e 1,7 annualità (circa 20 mesi). (ibi, p. 26-28, 2012).

Nonostante la crescita dell’indebitamento sia in corso da più di un decennio, la partecipazione al mercato del credito in Italia è ancora inferiore rispetto ai principali paesi industriali, in particolare per quanto riguarda i mutui.

La frequenza dei prestiti per l’acquisto di immobili riflette sia la domanda di finanziamento più elevata per i giovani e le famiglie numerose sia il legame tra facilità di accesso al credito e capacità di offrire garanzie. I mutui sono così più diffusi quando il capofamiglia ha meno di 55 anni, è occupato come dipendente e la famiglia è composta da più di 2 persone.

Il credito al consumo, invece, è più diffuso tra le famiglie meno abbienti, mentre quelle più facoltose e con reddito da lavoro autonomo fanno più facilmente ricorso allo scoperto di conto. Inoltre le famiglie con meno risorse fanno più frequentemente ricorso all’aiuto di parenti e amici per risolvere problemi finanziari.

Nel 68,4% dei casi l’abitazione di residenza è di proprietà delle famiglie, nel 21,1% in affitto, nel 7,4% occupata a uso gratuito, nel 2,8% in usufrutto e nel restante 0,3% a riscatto. La proprietà dell’abitazione è più diffusa quando il capofamiglia ha un’età compresa tra i 55 ed 65 anni, è laureato, la famiglia è composta da 2 componenti. In affitto vivono prevalentemente famiglie giovani, con redditi più contenuti ma è molto più elevata la percentuale di affittuari quando il capofamiglia è straniero.

---

<sup>12</sup> È costituita dalla somma delle attività reali (immobili, aziende e oggetti di valore) delle attività finanziarie (depositi, titoli su Stato, azioni ecc.) al netto delle passività (mutui e altri debiti).

## 2. Evoluzione degli indicatori riguardanti il lavoro

### 2.1. Lo scenario nazionale

Il lavoro continua a rimanere il vero e maggiore fattore di crisi, la cui perdita o riduzione, è origine di altre difficoltà e disagi. Rispetto alla crisi economica generale si confermano i trend di tenuta del mercato del lavoro italiano rispetto a quello straniero (cfr dossier, 2010) seppure con criticità che è necessario sottolineare. In linea generale, comunque i mercati del lavoro nelle principali economie avanzate sono ancora molto lontani dalle condizioni pre-recessione e, se “la ripresa continuerà ai ritmi lenti osservati finora, non riusciranno nemmeno nei prossimi anni a chiudere i *gap* occupazionali che si sono aperti.” (Confindustria, 2011). A livello nazionale la stagnazione dell’attività ha rallentato ulteriormente i progressi nel mercato del lavoro, già frenati nel 2010 dagli ampi eccessi di manodopera accumulati durante la recessione. Sempre secondo Confindustria “le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA), dopo lo slancio di fine anno (+0,9% nel quarto trimestre 2010 sul terzo), sono tornate a ridursi a inizio 2011 (-0,8% nel primo trimestre). La contrazione riflette la nuova espansione nel ricorso alla CIG, con le imprese che devono fronteggiare un elevato livello di incertezza sugli sviluppi futuri della domanda”. (Confindustria, 2011). L’impatto della recessione sul numero di persone occupate è stato notevolmente attenuato dal massiccio ricorso alla Cassa Integrazione, che permette tagli di orari e sospensioni senza che vi sia risoluzione del rapporto di lavoro: dal primo trimestre del 2008 al primo del 2011 la contrazione del numero di occupati è stata di 582mila unità, contro una diminuzione delle ULA di 1 milione e 110mila unità, di cui 473mila assorbite dalla CIG al suo picco nel secondo trimestre del 2010. È da segnalare che il ricorso alla CIG tende a rallentare il rilancio dell’occupazione, infatti, il riassorbimento dei cassaintegrati pospone le nuove assunzioni e tuttavia il mancato reintegro dei cassaintegrati si traduce direttamente in un tasso maggiore di disoccupazione. Perciò l’andamento dell’occupazione, a livello nazionale, nei prossimi trimestri dipenderà in modo cruciale dal ritmo di rientro dei cassaintegrati. Nei primi quattro mesi del 2011 i disoccupati in Italia sono stati in media 2 milioni e 42mila unità, il 38,3% in più rispetto allo stesso periodo del 2007. L’incidenza sulla forza lavoro è passata in tale arco di tempo dal 6,0% all’8,2%. Dopo la flessione nel 2009 (-0,4%), la forza lavoro è rimasta sostanzialmente invariata nel 2010 e in avvio di 2011, confermando una significativa debolezza del mercato. A livello nazionale gli effetti della congiuntura si sono riversati sulle componenti meno tutelate del sistema del lavoro: il lavoro autonomo, in particolare il mondo del professionismo e del lavoro in proprio e dei piccoli imprenditori alla guida di aziende; e il bacino del lavoro parasubordinato (Censis su dati Istat, 2010). In questo contesto sono stati soprattutto i giovani a pagare un prezzo elevato in termini occupazionali.

**Tabella 1 - Principali indicatori del mercato del lavoro per sesso ed età, Italia, anni 2008-2011, valori percentuali**

Periodo	Tasso di attività		Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione		
	15-64 anni	15-24 anni	15-64 anni	15-24 anni	Totale	15-24 anni	
Maschi e femmine							
2008	I Trimestre	62,8	30,8	58,3	24,2	7,1	21,3
	IV Trimestre	63,0	30,1	58,5	22,9	7,1	23,9
2009	I Trimestre	62,4	29,4	57,4	21,7	7,9	26,3
	IV Trimestre	62,5	29,2	57,1	21,0	8,6	27,9
2010	I Trimestre	62,4	29,1	56,6	20,7	9,1	28,8
	IV Trimestre	62,5	28,9	57,0	20,3	8,7	29,8
2011	I Trimestre	62,2	27,9	56,8	19,6	8,6	29,6
	IV trimestre	69,7	-	-	-	6,9	-

Fonte: Elaborazione Eupolis su dati Forze di Lavoro

La **disoccupazione** in **Lombardia** nel IV trimestre 2011 ha raggiunto il **tasso del 6,9%**, crescendo di 2 punti percentuali rispetto al terzo trimestre 2011 (era al 4,9%) e di 1,1 punti percentuali rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. **I disoccupati sono 317.000** in crescita di circa 100.000 unità rispetto al trimestre scorso. Si tratta del numero di disoccupati più elevato dall'inizio della crisi ad oggi. In **Italia** il **tasso di disoccupazione** al quarto trimestre risulta del **9,6%**, anche esso in crescita di due punti percentuali rispetto al trimestre precedente. In **Lombardia cresce contemporaneamente anche l'occupazione**. Il numero di occupati ha raggiunto le 4.295.000 unità, in crescita di 52.000 unità rispetto al trimestre precedente e di 5.000 unità in più rispetto allo stesso trimestre 2010.

Il numero degli **inattivi è in calo**, nella fascia di età 15-64 anni, ed è a 1.969.000 unità. Nel trimestre precedente il numero degli inattivi era di 2.104.000 unità. Il calo complessivo è stato quindi di 135.000 unità. Queste persone hanno ripreso la ricerca del lavoro e si trovano quindi, rispetto al trimestre precedente o in disoccupazione o occupati. Il **tasso di attività** è, in conseguenza della crescita di occupati e disoccupati, risalito al **69,7%**, in crescita di 2 punti percentuali rispetto al trimestre precedente, e di 0,5 punti percentuali rispetto allo stesso trimestre dello scorso anno. Il tasso di attività è ai suoi livelli storici massimi, segnalando che non ci sono effetti di scoraggiamento in atto.

## 2.2. Lo scenario lombardo del mercato del lavoro

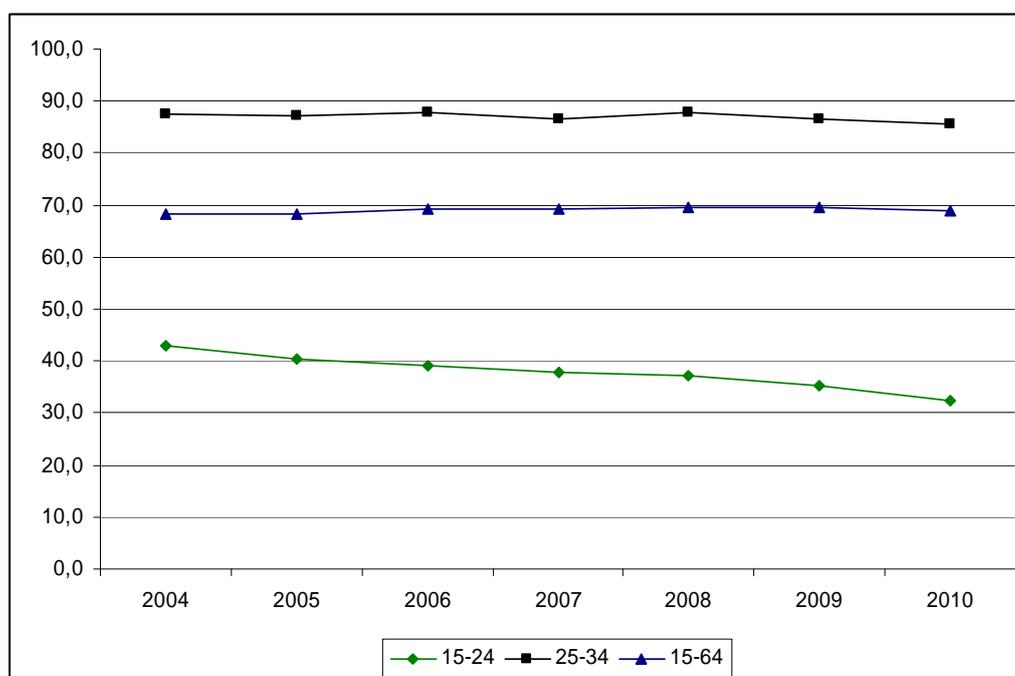
Il mercato del lavoro lombardo presenta delle peculiarità che pur in situazione di crisi hanno fatto resistere l'occupazione lombarda rispetto al contesto nazionale. Dal 2004 ad oggi il tasso di attività (15-64) è rimasto sostanzialmente costante sia in Lombardia (+0,7 punti percentuali) che in Italia (-0,3 punti percentuali), con il

dato lombardo sempre superiore di circa 6-7 punti percentuali (nel 2010, 69% a livello regionale contro 62,2% a livello nazionale).

Situazione simile anche per la fascia di età compresa fra 25 e 34 anni: il tasso di attività è 87,5% in media in Lombardia per gli anni fra il 2004 e il 2008, in seguito cala di un punto percentuale l'anno (86,6% nel 2009 e 85,7% nel 2010). Più decisa la caduta del tasso di attività in Italia, che passa da 77,9% nel 2004 a 74,3% nel 2010, con più marcata differenza tra i due dati (10-11 punti percentuali).

Assai critica invece la situazione dei 15-24enni in Lombardia: il tasso di attività passa dal 43% del 2004 al 32,5% del 2010, e si tratta di una decrescita costante nel tempo, accentuata dalla crisi (-5 punti percentuali dal 2008 ad oggi). Andamento simile, sebbene più contenuto e meno influenzato dalla crisi, in Italia (35,6% nel 2004 contro 28,4% nel 2010).

**Figura 1 - Tasso di attività per classe di età, Lombardia, 2004-2010**



Fonte: Istat Rilevazione sulle forze di lavoro, media annua, 2004-2010.

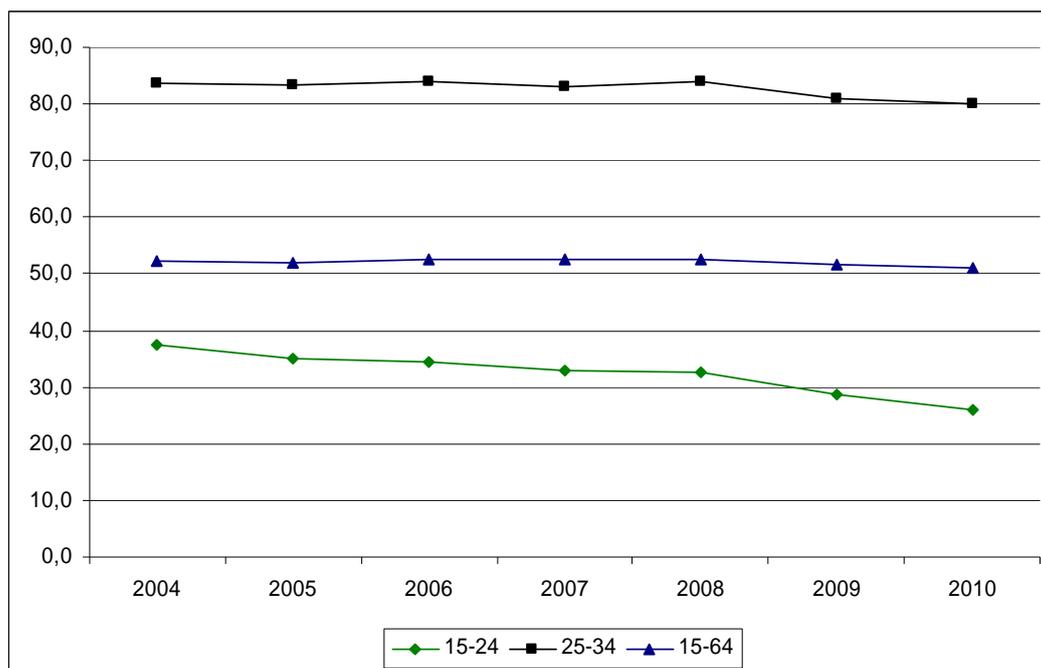
Il tasso di occupazione (15-64) è leggermente salito in Lombardia nel periodo pre crisi per poi scendere, ritornando sostanzialmente ai livelli di 6 anni fa (65,1%) nel 2010, in linea con l'andamento del dato italiano (passato da 57,4% a 56,9%, con un picco di 58,7% nel 2008), con una differenza tra Lombardia e Italia che rimane costante nel tempo (circa 8 punti percentuali).

Se si analizza il tasso lombardo per fascia di età (25-34) si osserva un identico andamento fino al 2008 che risente fortemente della crisi: -3 punti percentuali fra il 2008 e il 2009, per poi scendere a 80% nel 2010, ben al di sotto del dato 2004.

Peggiora la caduta del dato italiano (che passa da 69,8% a 65,4%), tanto che fra il 2004 e il 2010 aumenta la differenza tra dato regionale e dato nazionale: 13,8 punti percentuali nel 2004, 14,6 punti percentuali nel 2010.

Molto più preoccupante il trend negativo dell'occupazione dei più giovani (15-24) che passa da 37,5% nel 2004 a 26% nel 2010, perdendo 6,5 punti percentuali dal 2004.

**Figura 2 - Tasso di occupazione per classe di età, Lombardia, 2004-2010**



*Fonte:* Elaborazione Eupolis, su dati Istat Rilevazione sulle forze di lavoro, media annua, 2004-2010.

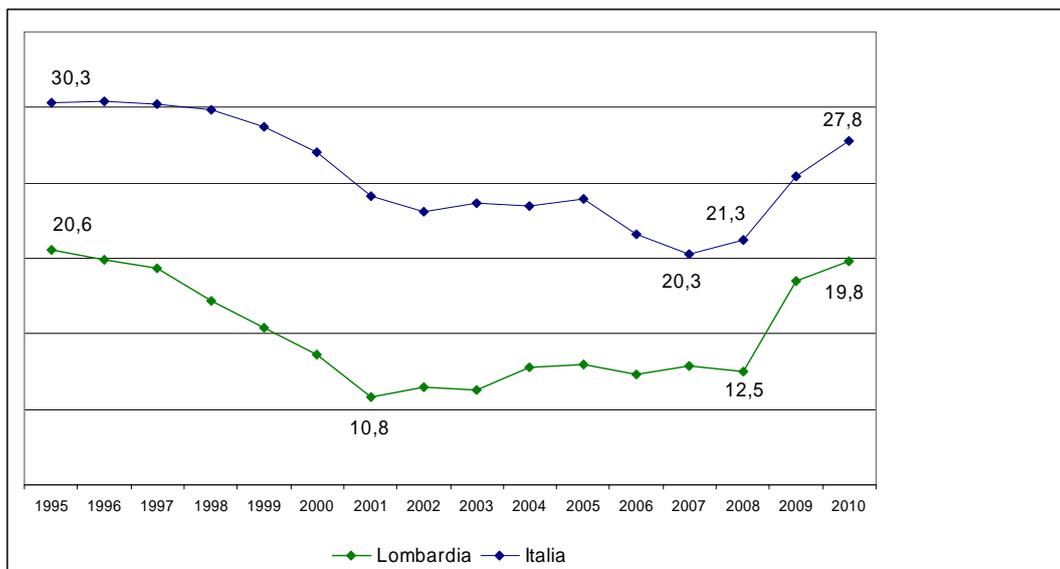
I valori assoluti indicano chiaramente il peggioramento della situazione occupazionale giovanile in Lombardia. Fra il 2004 e il 2010 si registra una crescita nel numero di occupati (+122.000 unità, con un picco nel 2008 di +200.000 occupati) dovuta essenzialmente all'aumento degli occupati over 35 (+524.000 individui), e contemporaneamente avviene una forte diminuzione del numero di giovanissimi (-96.000) e di giovani (-193.000). In conseguenza di tale calo diminuisce anche il peso dei giovani sul mercato del lavoro lombardo: nel 2004 i 15-24enni rappresentavano quasi l'8% degli occupati, scendono invece al 5,4% nel 2010; gli occupati nella fascia di età 25-34 erano il 28,4% del totale, nel 2010 divengono il 23%. Per quanto concerne la disoccupazione giovanile va certamente osservata come fenomeno "composto". Ci sono diversi individui "disoccupati" che entrano per la prima volta sul mercato e individui che avevano un lavoro e ne cercano un altro (perché l'hanno perso/sono stati licenziati o perché è terminato il contratto). Nello specifico il tasso di disoccupazione giovanile regionale nel 2010 è 19,8%:

- 10,9% sono gli individui senza precedenti esperienze lavorative;
- 8,9% gli individui che cercano un nuovo lavoro (ex-inattivi che rientrano sul mercato e disoccupati in senso stretto).

Completa il quadro descrittivo il 55% dei 15-24enni disoccupati che è in cerca di prima occupazione (oltre 30.000 persone).

I dati lombardi mostrano come negli ultimi 15 anni si sia registrato un trend fortemente positivo fino al 2001 quando si registra il tasso di disoccupazione più basso della serie (10,8% contro 20,6% nel 1995). La disoccupazione è cresciuta leggermente nei 6 anni successivi (circa 12-13%), per poi esplodere con la crisi (19,8% nel 2010), ritornando di fatto ai livelli del 1995. Simile l'andamento italiano: discesa costante del tasso di occupazione, che però tocca il suo minimo molto più tardi nel tempo (20,3% nel 2007), e impennata dopo la crisi economica (27,8% nel 2010).

**Figura 3- Tasso di disoccupazione giovanile; Lombardia e Italia, 1995-2010**



Fonte: Istat, Persone in cerca di occupazione in età 15-24 anni su forze di lavoro della corrispondente classe di età (%).

Nel 1995 i disoccupati nella fascia di età 15-24 anni erano 103.000, nel 2001 erano 40.000 (dato stabile fino al 2008), per poi diventare 57.000 nel 2010: il numero totale si è dimezzato in 15 anni, tuttavia il tasso è simile poiché è minore il numero dei giovani che si mette sul mercato (forze di lavoro: 550.000 nel 1995, 288.000 nel 2010).

**Tabella 2 - Tasso di attività, di occupazione e disoccupazione. Dato regionale. Valori percentuali in serie storica 2006-2010. Età 15-64 anni**

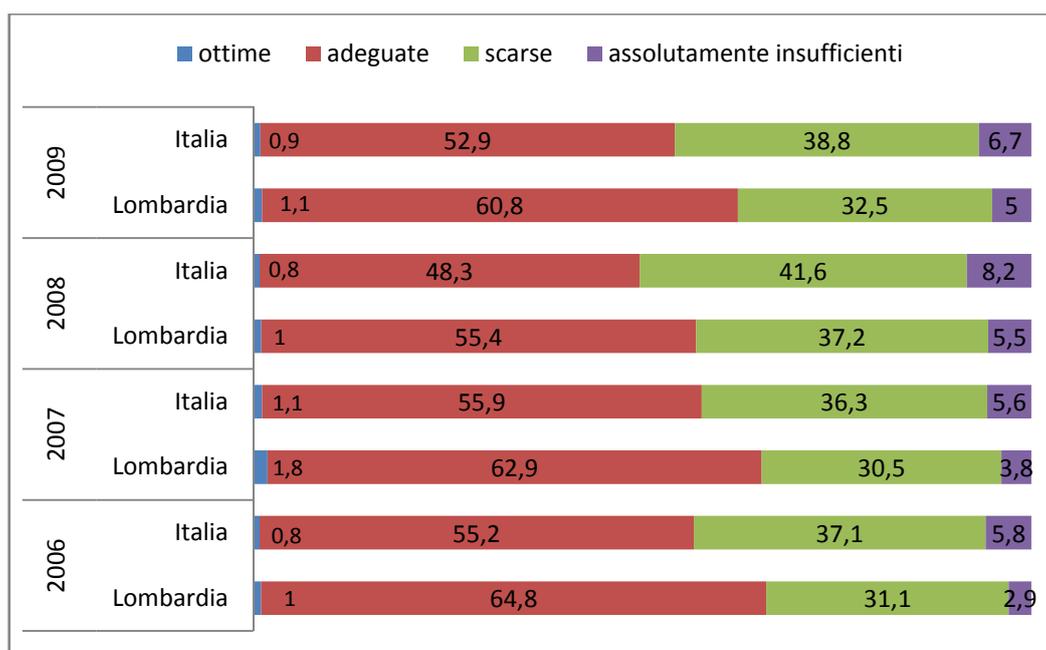
	Attività					Occupazione					Disoccupazione				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Piemonte	67,5	67,8	68,8	68,8	68,8	64,8	64,9	65,2	64,0	63,5	4,0	4,2	5,0	6,8	7,6
Valle d'Aosta	69,1	70,4	70,2	70,1	70,5	67,0	68,1	67,9	67,0	67,4	3,0	3,2	3,3	4,4	4,4
<b>Lombardia</b>	<b>69,1</b>	<b>69,2</b>	<b>69,6</b>	<b>69,6</b>	<b>69,0</b>	<b>66,6</b>	<b>66,7</b>	<b>67,0</b>	<b>65,8</b>	<b>65,1</b>	<b>3,7</b>	<b>3,4</b>	<b>3,7</b>	<b>5,4</b>	<b>5,6</b>
Trentino Alto Adige	69,5	70,0	70,6	70,8	71,0	67,5	68,0	68,6	68,5	68,5	2,8	2,7	2,8	3,2	3,5
Veneto	68,3	68,1	68,9	67,9	68,4	65,5	65,8	66,4	64,6	64,5	4,0	3,3	3,5	4,8	5,8
FriuliV.Giulia	67,2	67,9	68,2	67,0	67,5	64,8	65,5	65,3	63,4	63,6	3,5	3,4	4,3	5,3	5,7
Liguria	65,6	67,0	67,5	67,4	67,5	62,4	63,7	63,8	63,5	63,0	4,8	4,8	5,4	5,7	6,5
EmiliaRomagna	71,9	72,4	72,6	72,0	71,6	69,4	70,3	70,2	68,5	67,4	3,4	2,9	3,2	4,8	5,7
Toscana	68,1	67,7	68,9	68,9	68,0	64,8	64,8	65,4	64,8	63,8	4,8	4,3	5,0	5,8	6,1
Umbria	66,3	67,7	68,7	67,6	67,3	62,9	64,6	65,4	63,0	62,7	5,1	4,6	4,8	6,7	6,6
Marche	67,5	67,7	67,9	68,4	67,6	64,4	64,8	64,7	63,8	63,6	4,5	4,2	4,7	6,6	5,7
Lazio	64,2	63,8	65,1	65,0	65,3	59,3	59,7	60,2	59,4	59,2	7,5	6,4	7,5	8,5	9,3
Abruzzo	61,7	61,7	63,1	60,7	60,9	57,6	57,8	59,0	55,7	55,5	6,5	6,2	6,6	8,1	8,8
Molise	58,2	58,3	59,6	57,6	55,9	52,3	53,6	54,1	52,3	51,1	10,0	8,1	9,1	9,1	8,4
Campania	50,7	49,3	48,7	46,9	46,4	44,1	43,7	42,5	40,8	39,9	12,9	11,2	12,6	12,9	14,0
Puglia	52,5	52,6	52,9	51,5	51,4	45,7	46,7	46,7	44,9	44,4	12,8	11,2	11,6	12,6	13,5
Basilicata	56,2	54,8	55,8	54,6	54,2	50,3	49,6	49,6	48,5	47,1	10,5	9,5	11,1	11,2	13,0
Calabria	52,4	50,6	50,2	48,7	47,9	45,6	44,9	44,1	43,1	42,2	12,9	11,2	12,1	11,3	11,9
Sicilia	52,1	51,3	51,2	50,6	50,1	45,0	44,6	44,1	43,5	42,6	13,5	13,0	13,8	13,9	14,7
Sardegna	58,7	58,6	59,9	58,7	59,5	52,3	52,8	52,5	50,8	51,0	10,8	9,9	12,2	13,3	14,1
ITALIA	62,7	62,5	63,0	62,4	62,2	58,4	58,7	58,7	57,5	56,9	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4

Fonte: Indagine Forze di lavoro, luglio 2010

### 3. Le difficoltà economiche e la loro percezione soggettiva

Per comporre il quadro delle difficoltà e delle risorse familiari attivate o perse in questo periodo di crisi è interessante notare oltre al dato “oggettivo” anche il sentimento diffuso nella popolazione e registrare la percezione delle famiglie rispetto all’adeguatezza delle risorse economiche a loro disposizione. Su questo aspetto, in Lombardia, si registra un pesante peggioramento nei giudizi sull’adeguatezza delle risorse a disposizione nel periodo compreso tra il 2007 ed il 2008. Emerge invece un miglioramento nel 2009. Il 2008 appare come l’anno nel quale si è avvertito più pesantemente l’effetto della crisi. Peraltro le valutazioni delle famiglie lombarde sono mediamente più positive rispetto a quelle espresse da tutte le famiglie italiane.

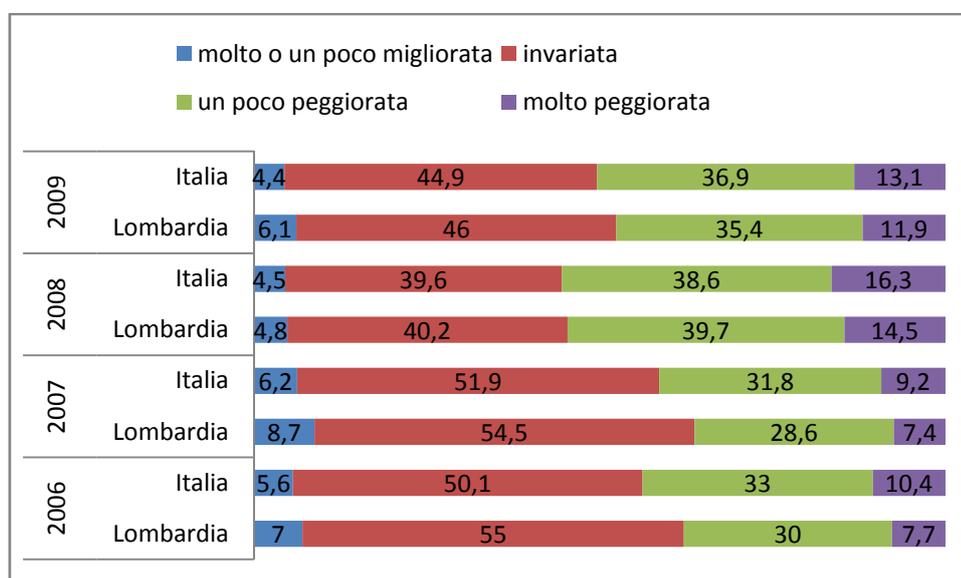
**Figura 4 -Percentuale di famiglie per giudizio sulle risorse economiche complessive della famiglia negli ultimi 12 mesi - Territorio: Lombardia e Italia**



Fonte: Istat, Indagine multiscopo, 2010

Lo stesso andamento si rileva sul giudizio espresso relativamente alla differenza nelle risorse disponibili rispetto all’anno precedente: c’è una caduta netta nel 2008 rispetto al 2007 e un lieve miglioramento nel 2009 rispetto al 2008. I giudizi comunque sono ancora molto distanti dai livelli precedenti la crisi.

**Figura 5 - Percentuale di famiglie per giudizio sulla loro situazione economica rispetto all'anno precedente - Territorio: Lombardia e Italia**



Fonte Istat, Indagine multiscopo, ASR luglio 2010

#### 4. Stili di vita e ricomposizione delle spese

Per quanto riguarda la spesa media complessiva delle famiglie a livello nazionale sembra prevalere una diminuzione delle spese tra il 2006 ed il 2009, mentre la Lombardia vede crescere leggermente tale importo dai 2.886 euro del 2006 ai 2.918 del 2009.

**Tabella 3 - Importo medio mensile per famiglia. Spesa delle famiglie per consumi alimentari e non alimentari. Regionale. Serie storica 2006-2009. Unità di misura Euro.**

*Fonte: ASR luglio 2010*

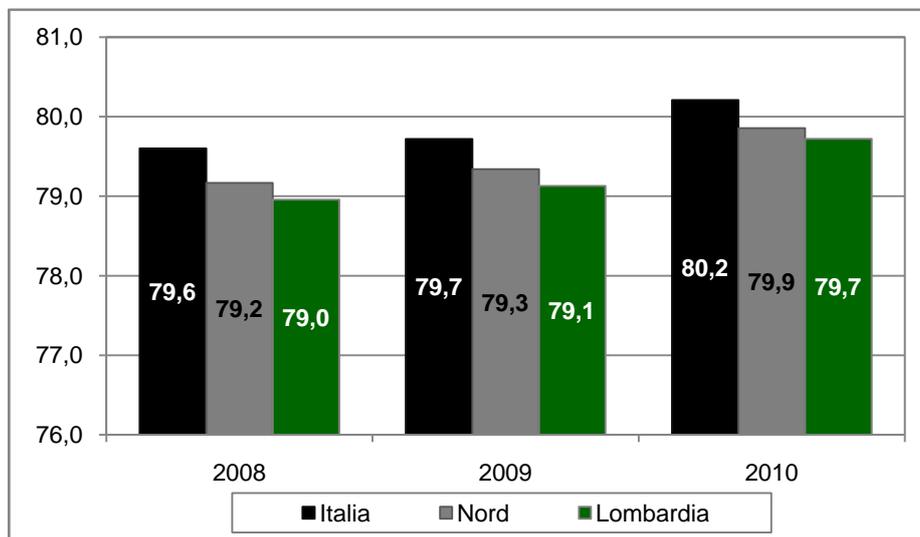
	2006	2007	2008	2009
Piemonte	2.611	2.699	2.620	2.588
Valle d'Aosta	2.797	2.595	2.549	2.606
Lombardia	2.886	2.896	2.929	2.918
Trentino Alto Adige	2.760	2.712	2.783	2.520
Bolzano-Bozen	2.906	2.866	2.984	2.784
Trento	2.629	2.574	2.600	2.280
Veneto	2.989	2.989	2.989	2.857
Friuli Venezia Giulia	2.406	2.503	2.588	2.569
Liguria	2.263	2.236	2.316	2.396
Emilia Romagna	2.880	2.762	2.854	2.799
Toscana	2.450	2.625	2.582	2.444
Umbria	2.498	2.708	2.686	2.586
Marche	2.432	2.432	2.432	2.434
Lazio	2.541	2.541	2.541	2.591
Abruzzo	2.120	2.255	2.307	2.419
Molise	2.166	2.458	1.979	2.336
Campania	1.980	2.019	1.929	1.894
Puglia	2.111	2.016	2.096	1.983
Basilicata	1.919	1.942	1.912	1.862
Calabria	1.813	1.813	1.813	1.795
Sicilia	1.724	1.764	1.742	1.721
Sardegna	2.184	2.017	2.080	1.878
Italia	2.461	2.480	2.484	2.442

La composizione di questa spesa e in particolare l'incidenza della spesa alimentare sulle altre spese mostra tuttavia un aggravio delle difficoltà delle famiglie.

Come noto quando la percentuale di spesa alimentare aumenta e diventa più incidente sulle altre spese significa che le risorse disponibili sono in diminuzione e che ci si deve concentrare sulle uscite essenziali.

Il grafico successivo mostra tale andamento: aumenta sia per la Lombardia sia per la media nazionale l'importanza della spesa per generi alimentari sulle altre spese, ma questo innalzamento è più contenuto (per quanto alto) in regione (dal 79% al 789,7%) rispetto al trend nazionale dove si passa dal 79,6% al 80,2%.

**Figura 6 - Incidenza della spesa alimentare sul totale delle spese per generi alimentari, cura della persona e cura della casa. Lombardia, Nord e Italia. Serie storica 2008-2010**



Fonte: Elaborazioni ORES su dati Nielsen.

La crisi economica ha colpito in modo diverso le famiglie e le persone. Gli effetti diretti di questa crisi sono stati vissuti da chi ha perso il proprio lavoro, ci sono però poi condizioni di carattere generale che hanno investito tutta la popolazione con intensità differenti. Per osservare questa differenziazione e vedere se gli ultimi anni hanno prodotto differenze negli stili di vita delle famiglie si sono analizzate alcune voci relative alla gestione del tempo libero e delle risorse investite in questo settore.

Come per molti altri aspetti relativi ai consumi anche il settore vacanza ha subito delle modificazioni: si va un po' meno in vacanza, ma non si rinuncia del tutto.

In regione si registra un modesto calo nel biennio 2007-2009. Sono circa il 3% le persone che dichiarano di essere andate meno in vacanza. Sono diminuite soprattutto (ma di poco) le persone che hanno svolto due periodi di vacanza nell'anno mentre sono costanti quelli che vi sono andati una sola volta.

Non è possibile identificare i motivi che hanno indotto le famiglie a non andare in vacanza, tuttavia si riconferma il dato generale sul rapporto tra crisi e famiglie: il peggioramento delle condizioni di vita non è generalizzato, ma non sempre si dispongono degli strumenti per verificar puntualmente chi ha veramente pagato il costo della crisi.

**Tabella 4 - Persone andate in vacanza negli ultimi 12 mesi per numero di periodi, Regionale.  
Anni 2007- 2009**

	sì			per un periodo			per due periodi		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Piemonte	63,5	61,5	59,5	63,4	64,3	66,4	22	21,6	20,8
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	60,3	60	59,4	65,7	69,9	62,7	22,3	18,9	23,1
Lombardia	70,5	68,8	67,6	60,6	60,3	60,3	24,6	23,2	23
Trentino-Alto Adige	59,3	62,3	61,7	64,2	64,1	65,2	22,6	21,4	21,9
Bolzano- Bozen	59,8	62,4	59,8	65,4	65,9	64,5	21,6	19,5	23
Trento	58,8	62,1	63,6	63,1	62,4	65,7	23,6	23,3	20,9
Veneto	57,6	61,9	53,5	65,8	61,5	60,1	22,3	25,1	25,7
Friuli-Venezia Giulia	50,9	51,9	53,1	63,3	59,3	68,3	21,4	23,8	18,6
Liguria	49,7	47,5	44,1	64,2	64,1	66,3	24	22,7	21,1
Emilia- Romagna	60,9	61,7	57,1	55,9	62,1	60,4	26	23,1	25,9
Toscana	56,7	57,1	53,5	66,7	67,1	62,1	20,4	21,5	24,9
Umbria	51,6	51,6	51,3	71,9	61,9	71,1	21,1	26,1	19,5
Marche	37,6	38,7	37,5	73,4	72,2	74,3	18,9	18,2	18,4
Lazio	56,9	57,2	53,2	67	62,2	57,9	21,1	20,4	29,1
Abruzzo	32,9	34,8	33,4	76,1	76,4	73,4	15,5	14,7	17,4
Molise	33,7	37,4	29,4	72,6	80,6	69,4	19,6	13,7	22,9
Campania	42,5	40,4	37,7	71	75,8	75,6	16,3	16,1	14,3
Puglia	29,8	27,1	26,7	69,3	78,4	77	19,2	15,7	17,7
Basilicata	33,6	32	31,7	68,5	76,3	66,8	16,7	17,7	18,6
Calabria	21,4	22,7	22	67,8	75,7	69,1	17,8	18,7	15,3
Sicilia	28,7	27,5	23,5	77,5	75,8	74,3	17,6	17,1	17,1
Sardegna	34,7	32,7	30,8	70	69,3	66,5	18,9	18,6	19,6
Italia	50,7	50,3	47,5	65,3	65,5	64,6	21,7	21,2	22,3

Fonte: Istat, Indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana" anni vari

(1) Per 100 persone della stessa zona

(2) Per 100 persone della stessa zona andate in vacanza negli ultimi 12 mesi.

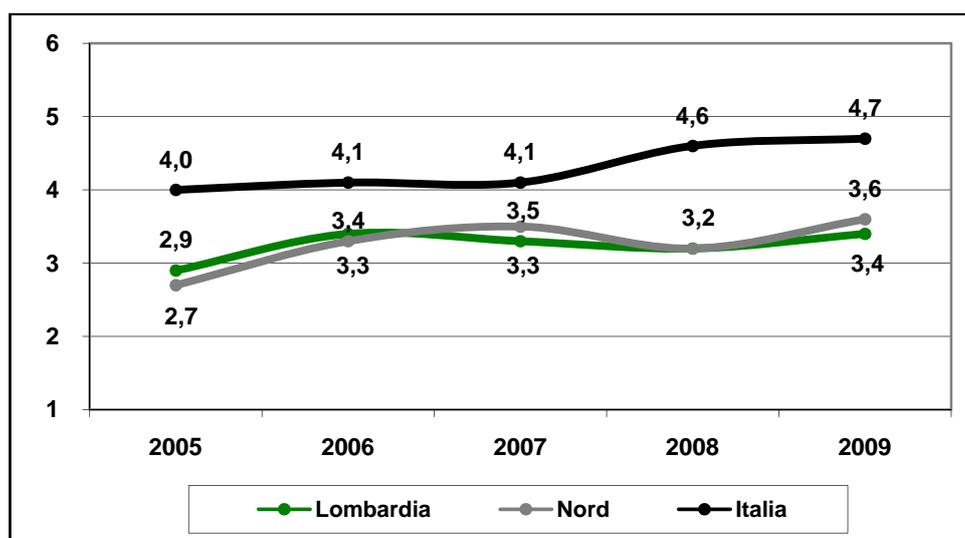
## 5. Analisi della povertà

Occorre ricordare che la misura della povertà è complessa e di solito si fa riferimento a due termini: povertà relativa e assoluta. Con il termine "povertà

relativa” si intende una condizione di deprivazione relativa rispetto ai consumi della comunità di riferimento (ovvero sono povere le famiglie che presentano una spesa complessiva inferiore ad una certa soglia che dipende dalla media dei consumi delle famiglie). Sono invece povere in termini assoluti le famiglie che presentano una “spesa insufficiente rispetto alla spesa minima necessaria per acquisire beni e servizi che vengono considerati essenziali a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile” (ISTAT, 2009a). La stima della povertà relativa è per sua natura fortemente influenzata dagli standard di consumo della comunità di riferimento e fornisce quindi non tanto la misura della povertà strettamente intesa, quanto quella del senso di deprivazione derivante dal confronto con i livelli di spesa degli altri. Si tratta insomma di una misura che esprime più che altro disuguaglianza e non una condizione di povertà certa.

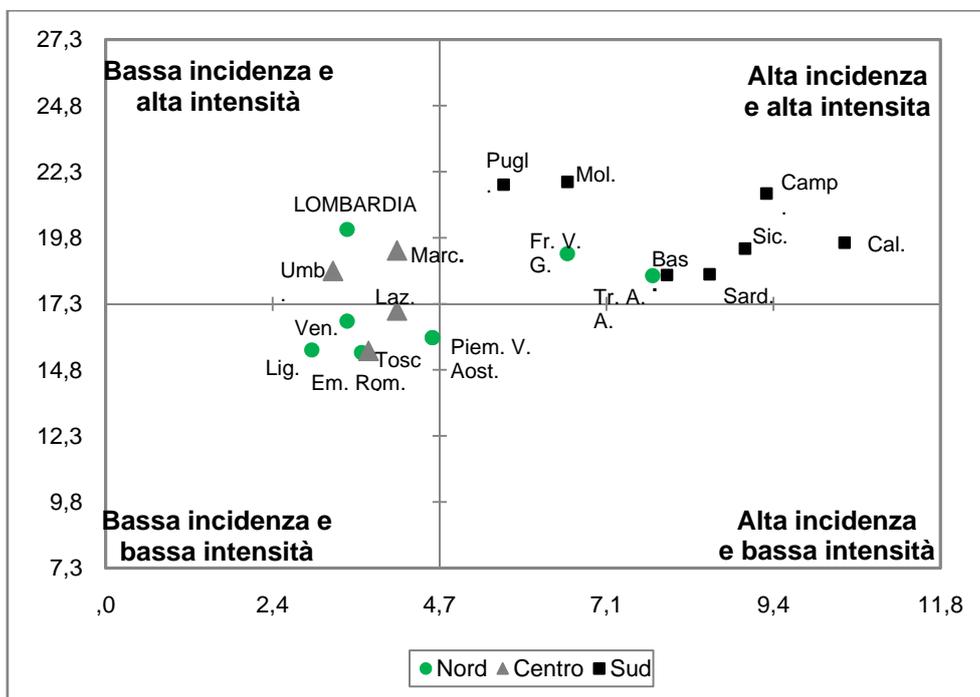
Più utile anche in termini di analisi pubblica è invece la lettura della povertà in termini assoluti, in quanto essa permette l’individuazione di un insieme di famiglie in effettivo stato di indigenza. Quantificare le famiglie in povertà assoluta significa infatti dimensionare quante di queste hanno una spesa per consumi inferiore a quella necessaria per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile nella nostra società. Si tratta dunque di famiglie in reale difficoltà economica, anche se non necessariamente in condizioni di povertà estrema, intendendo quest’ultima condizione come quella definita dall’impossibilità di vedere garantiti livelli minimi di sopravvivenza (nettamente inferiori a quelli di accettabilità). Complessivamente come si evince dalle figure in regione i livelli di povertà sono inferiori rispetto alla media nazionale ma con un trend in crescita, anche se in linea con quanto avviene in media nelle regioni italiane. La Lombardia, rispetto agli altri contesti regionali, è un territorio a bassa incidenza e elevata intensità: cioè ci sono meno poveri rispetto alla media che, tuttavia, sono in condizione di maggiore povertà.

**Figura 7 - Incidenza di povertà assoluta (valori percentuali). Lombardia, Nord e Italia. Anni 2005-2009.**



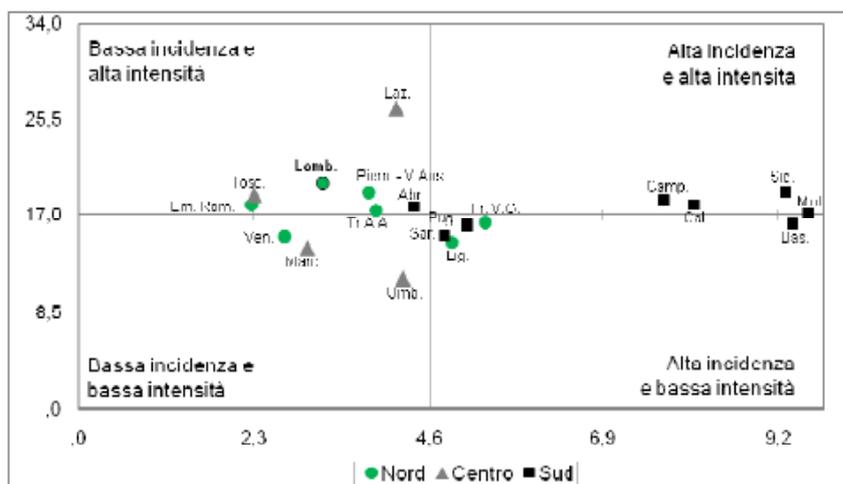
Fonte: Elaborazioni ORES sui dati ISTAT «I consumi delle famiglie», anni 2005-2009.

**Figura 8 - Posizionamento delle regioni rispetto alla media nazionale: incidenza e intensità di povertà. Anno 2009.**



Fonte: Elaborazioni ORES sui dati ISTAT «I consumi delle famiglie», anni 2009.

**Figura 9 - Posizionamento delle regioni rispetto alla media nazionale: incidenza e intensità di povertà. Anno 2008.**



Fonte: Elaborazioni ORES sui dati ISTAT «I Consumi delle famiglie», anno 2008.

## 5.1. Le stime ORES 2010

Il monitoraggio permanente delle persone in condizioni di povertà materiale è condotto da ORES a partire dal 2008, utilizzando le informazioni provenienti da oltre 1600 organizzazioni di terzo settore diffuse su tutto il territorio. Tali soggetti fungono da rete di sensori capaci di cogliere con precisione gli stock di domanda di aiuti e le variazioni avvenute. L'utilizzo congiunto di una fonte di carattere universale (la popolazione degli utenti che si rivolgono alla totalità degli enti) e di una indagine panel relativa a circa 320 enti campionati, sottoposti ad un'analisi più composita e articolata, permette la ricostruzione di un ampio panorama informativo sulle condizioni di vita e sulle caratteristiche delle persone che hanno difficoltà a rispondere ai principali bisogni di base (*basicneeds*), ovvero nutrirsi, dormire, lavarsi, vestirsi, curarsi. Prendendo in considerazione l'ultimo biennio è evidente la tendenza in crescita del numero di richiedenti aiuto: nel corso del 2009 rispetto a inizio anno i poveri sono cresciuti di circa 60mila unità mentre ORES ha stimato un'ulteriore crescita nel 2010, toccando la quota di quasi 400mila persone assistite nel corso dell'anno (stima a novembre 2010). Si tratta di una crescita assai consistente, che conferma un trend visibile già dal 2008 e che si è rafforzato nel corso dell'ultimo anno. Così come si conferma la presenza di una povertà sempre più "stagnante": quasi il 55% degli enti dichiara infatti di non avere avuto casi di fuoriuscita dalla condizione del bisogno nel corso del 2010, una percentuale che cresce di 11 punti percentuali rispetto al 2008. La caduta in disoccupazione è, come prevedibile, ancora la prima causa di impoverimento nell'ultimo anno; in forte crescita anche i problemi psichici e quelli legati alla casa (sfratto). Il dato che colpisce maggiormente è quello di una ormai consolidata prevalenza di popolazione italiana nell'ambito degli assistiti lombardi (anche se gli stranieri continuano ad avere una presenza significativa fra gli assistiti), ribaltando la composizione etnica registrata in passato. Se nel 2008 gli italiani assistiti erano il 34,4% del totale, nel corso del biennio il panorama si è invertito: al 2010 gli italiani diventati rappresentano il 58,2% degli assistiti.

## 5.2. I trends dell'indebitamento delle famiglie

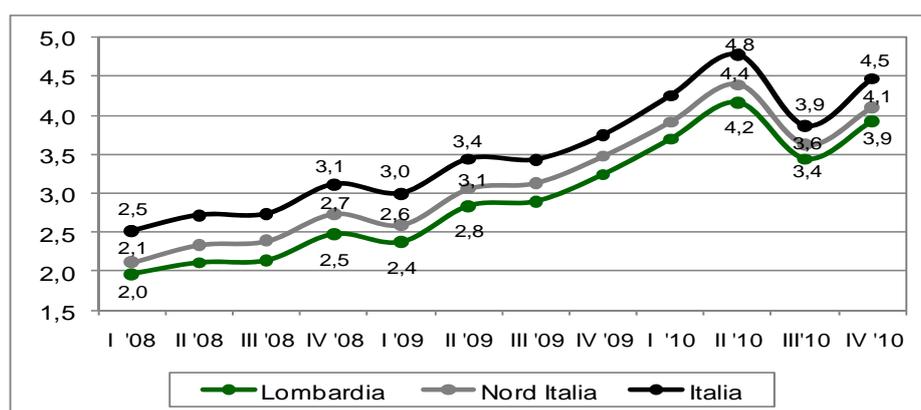
Al di là delle persone che si trova in effettiva condizione di povertà, è necessario considerare anche alcuni elementi relativi che riguardano una fascia ben più ampia di famiglie di ceto-medio: il tema più generale dei consumi delle famiglie, con l'intento di comprendere gli effetti a più ampio raggio generati dalla tendenza alla contrazione difensiva generata dalle aspettative negative. La diffusione del fenomeno dell'indebitamento in condizione di insolvenza è in questo contesto un indicatore di sicuro interesse per cogliere elementi di difficoltà tra le famiglie lombarde. Tale indicatore è misurato da ORES-Assofin come quota percentuale di pratiche di finanziamento che risultano in ritardo di pagamento di almeno sei

mensilità, rispetto al totale delle pratiche in essere alla stessa data. Gli ultimi dati disponibili si riferiscono al IV trimestre 2010 (ORES-Assofin, 2010).

Rispetto alla media delle regioni settentrionali così come rispetto al complesso del Paese la Lombardia si trova in condizioni di minor rischio di vulnerabilità da sovra indebitamento e permane una scarsa diffusione del fenomeno rispetto all'anno precedente.

Nel corso del triennio 2008-2010 si è osservata una generale tendenza in crescita a prescindere dal territorio considerato fino al picco del secondo trimestre del 2010: 4,2% Lombardia e 4,8% Italia rispettivamente vs 2% e 2,5% relativi al pre-crisi (I trimestre 2008). La seconda fase del 2010 è stata invece più altalenante: si è registrata una riduzione nel III trimestre 2010 (3,4% Lombardia e 3,9% Italia) ed una risalita alla fine dell'anno con il 3,9% lombardo e un 4,5% italiano.

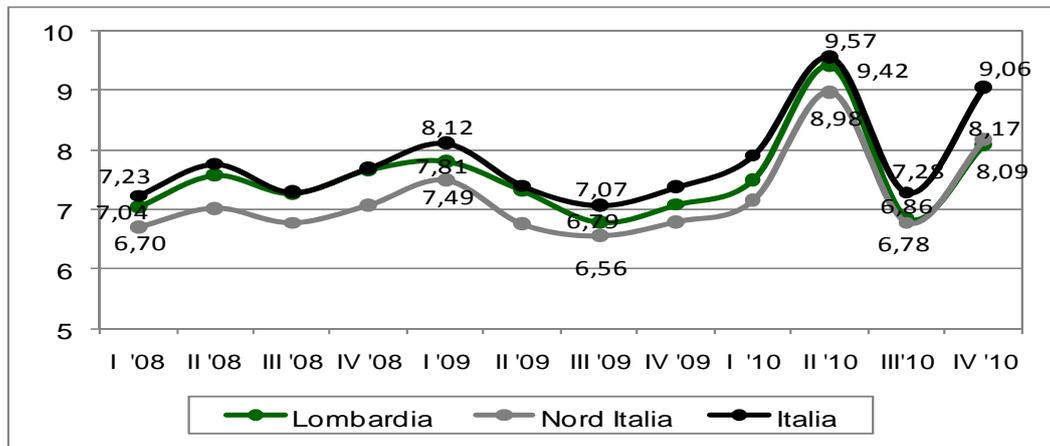
**Figura 10 - Quota % di prestiti in ritardo di pagamento (almeno da 6 mesi). Lombardia, Nord e Italia, I trimestre 2008 - IV trimestre 2010.**



Fonte: Elaborazioni ORES su dati Experian.

Il dato di diffusione relativo al 2010 è confermato da una simile tendenza in termini di gravità delle condizioni di chi è in ritardo di pagamento (cioè di intensità del ritardo di pagamento sul reddito familiare).

**Figura 11 - Peso % dell'ammontare medio in ritardo di pagamento per prestito sul reddito medio familiare annuale disponibile. Lombardia, Nord e Italia, I trimestre 2008 - IV trimestre 2010.**



Fonte: Elaborazioni ORES su dati Experian e ISTAT.

In termini di comparazione territoriale il quadro che emerge per la Lombardia è quello di una regione con minore quantità di famiglie sovraindebitate, ma al contempo un'intensità di sovraindebitamento più in linea con la situazione delle famiglie italiane che si trovano nella stessa condizione.

## *Dossier 3.2. “Indagine sulla medicina territoriale, le politiche attivate e i problemi aperti”*

### 1. Elementi di rilievo emersi nel 2011

Come già descritto nel dossier 2010, la normativa che regola l'attività del medico di medicina generale (MMG) presenta una duplice natura, nazionale e regionale. Nel corso del 2011 in entrambi questi livelli sono state introdotte modifiche rilevanti. Per il livello regionale va richiamata l'attenzione sull'emanazione del **“Piano Socio-Sanitario Regionale 2010-2014”**, approvato dal Consiglio Regionale in data 19 novembre 2010. Per il livello nazionale vale invece l'emanazione del **“Piano Sanitario Nazionale 2011-2013”** approvato dal Consiglio dei Ministri e dalla Conferenza Unificata nel settembre 2011. Entrambi questi eventi hanno apportato importanti modifiche all'assetto generale della medicina territoriale e all'attività dei medici di medicina generale. Alcuni dei provvedimenti previsti dai Piani hanno preso avvio proprio nel corso del 2011, anche se una loro completa realizzazione avverrà presumibilmente entro la fine del triennio 2011-2013.

Dai documenti emerge uno dei maggiori problemi che caratterizzerà la sanità nei prossimi anni ovvero la **carenza dei medici** in tutte le discipline. Alcune esplicite, seppure generiche, considerazioni a questo riguardo sono contenute all'interno del Piano Sanitario Nazionale. E' bene ricordare che il *Dossier 2010* è stato tra i primi documenti a sollevare il problema, evidenziando con specifiche tabelle l'elevata età media dei medici di medicina generale lombardi e il loro prossimo pensionamento senza ricambio di giovani generazioni. In realtà, come vedremo, la carenza di MMG è estesa a tutte le specializzazioni mediche della Regione e sembra riguardare anche le altre regioni e il territorio nazionale nel suo complesso.

Infine, è opportuno sottolineare, che i cambiamenti del ruolo e delle funzioni del MMG e la necessità di modifiche organizzative derivanti dalla carenza di medici in Italia si devono scontrare con un problema più generale di crisi economica che ha portato nel corso del 2011 ad una riduzione delle risorse che Regione Lombardia può riservare alla spesa sanitaria. A questo riguardo nel dicembre 2011, Regione Lombardia ha previsto, all'interno della “Regole di gestione del Sistema Socio-Sanitario Regionale per l'anno 2012” lo sviluppo di

forme di sperimentazione volte alla razionalizzazione della spesa e ad una maggiore integrazione tra ospedale e territorio e tra medicina generale e medicina specialistica.

## 2. Il ruolo del MMG nel Piano sanitario nazionale 2011-2013

Nel settembre 2011 è stato approvato dalla Conferenza Unificata e dal Consiglio dei Ministri il Piano Sanitario Nazionale (PSN) per il periodo 2011-2013. Il documento evidenzia al suo interno le attuali criticità del Sistema Sanitario Nazionale, indicando anche le priorità da affrontare nei prossimi anni e le aree nelle quali investire maggiormente. Le trasformazioni demografiche della popolazione e il progresso della medicina che assicura la sopravvivenza, ma raramente la completa guarigione, da malattie in precedenza letali, stanno aumentando il numero di soggetti che richiedono cure continue e complesse per periodi di lunga durata, se non per il resto della vita. Questo determina un aumento della “domanda di salute” che si accompagna ad un incremento dell’offerta di servizi sanitari e determina una crescita esponenziale di costi sociali ed economici. La domanda di salute è influenzata anche dalla diversa percezione da parte del singolo del proprio livello di benessere psico-fisico che determina, quindi, un aumento di richiesta di prestazioni sanitarie anche da parte del cittadino in apparente buono stato di salute. Per fare fronte a questo importante incremento della domanda sanitaria è necessario migliorare la rete di servizi offerti ai cittadini, in modo da ridurre l’accesso improprio a prestazioni non necessarie da parte di cittadini in buone condizioni generali. Dall’altra parte è necessario investire prevalentemente sulla medicina territoriale e in particolare sulla medicina generale, sia perché caratterizzata da costi minori sia perché è più vicina al cittadino.

Una delle criticità evidenziate dal PSN si riferisce all’inappropriatezza di alcune prestazioni, (ricoveri ospedalieri e pronto soccorso utilizzati impropriamente), dovuta proprio “all’organizzazione ancora insufficiente della medicina generale e al livello medio dei servizi territoriali e di assistenza domiciliare integrata”. Inoltre il PSN parla di un “ingiustificato livello di spesa farmaceutica per abitante”, criticando, in questo modo, implicitamente l’attività dei MMG che generalmente sono i maggiori prescrittori di farmaci.

Per far fronte a queste criticità, il PSN evidenzia ancora una volta la necessità di una maggiore “centralità” delle cure primarie e delle strutture territoriali che consentono, in un periodo di diffusione della medicina specialistica e d’organo, di mantenere una “visione integrata ed olistica” dei problemi di salute e dei relativi processi di cura delle singole persone all’interno della loro comunità di appartenenza.

Il PSN indica, nel dettaglio, come principali obiettivi delle cure primarie e della medicina generale:

- 1) la promozione del benessere nella comunità;
- 2) la presa in carico del paziente e della sua famiglia da un punto di vista multidimensionale (fisico, psicologico, culturale ed esistenziale) e temporale (monitorando nel tempo l'evoluzione della malattia);
- 3) il coordinamento dei programmi di continuità assistenziale;
- 4) il governo della domanda di salute e la comprensione dei bisogni di salute inespresi dalla popolazione, anche attraverso la funzione peculiare dei MMG di gatekeeping;
- 5) la valutazione della reale efficacia degli interventi e delle prestazioni erogate in termini di miglioramento e mantenimento dello stato di salute dell'intera comunità e del singolo cittadino.

Per consentire alle cure primarie il raggiungimento di questi obiettivi, migliorando così la qualità dei servizi offerti, la strategia suggerita a livello nazionale punta sul potenziamento delle forme di associazionismo in medicina generale e in particolare sulle aggregazioni Funzionali Territoriali (previste negli Accordi Collettivi Nazionali del 2009 e del 2010), tra cui le forme di “medicina di gruppo”. In questo modo, i medici di medicina generale e quanti operano a livello territoriale dovrebbero vedere rafforzato il proprio ruolo, sia in sistema di integrazione orizzontale tra tutti i professionisti del territorio, sia in un sistema verticale tra ospedale e territorio che definisce esattamente i rispettivi ruoli, a garanzia della centralità della persona.

Su questo ultimo punto, il PSN si concentra maggiormente quando parla degli aspetti, già citati, relativi a “continuità delle cure ed integrazione ospedale territorio”. Su questo tema, infatti, si deve agire in maniera determinante per riuscire a limitare lo spreco di risorse dovute a sovrapposizioni di funzioni, confusione di ruoli, errori e mancanza di una reale presa in carico del paziente cronico al momento della sua dimissione dall'ospedale.

Una modalità organizzativa proposta dal Ministero e finalizzata a facilitare un accesso unificato alle prestazioni sanitarie, sociosanitarie e sociali è rappresentata dal cosiddetto “Punto Unitario di accesso” (PUA), che opererebbe attraverso la raccolta di segnalazioni relative alla domanda di salute e tramite l'attivazione di prestazioni per bisogni semplici. Inoltre questo sistema dovrebbe dare avvio ad una valutazione multidimensionale nel caso di bisogni complessi, migliorando, così, la collaborazione e il coordinamento tra le diverse componenti impegnate nel percorso di cura e garantendo l'unitarietà delle azioni. In questo processo, la figura del MMG rappresenta il principale referente e corresponsabile della presa in carico e del percorso diagnostico terapeutico più appropriato per il paziente stesso. Il Ministero ipotizza, nel dettaglio, la possibilità di disporre posti-letto territoriali e servizi residenziali gestiti da MMG e da personale infermieristico, all'interno di apposite strutture di cure intermedie.

Il medico di medicina generale potrebbe avere anche un ruolo nella rete di emergenza-urgenza. Infatti, il PSN prevede la possibilità di allestire percorsi alternativi al Pronto Soccorso con l'eventuale istituzione di ambulatori gestiti da Medici di Medicina Generale che garantiscono una risposta sanitaria a

problematiche non di emergenza-urgenza possibilmente 24ore/24, con la possibilità di usufruire in tempo reale delle consulenze specialistiche.

Nel piano redatto dal Ministero si fa infine riferimento alla necessità di valorizzare la funzione del MMG nella presa in carico del paziente con patologia psichiatrica lieve (sindrome ansiosa-depressiva dell'anziano) e nelle campagne di prevenzione e di educazione alla salute, incentrate sul cambiamento degli stili di vita.

### 3. Il ruolo del MMG nel Piano socio-sanitario regionale 2011-2014

Il “Piano Socio-Sanitario Regionale” (PSSR) della Lombardia per il periodo 2011-2014 è stato approvato dal Consiglio Regionale in data 19 novembre 2010. Al suo interno vengono affrontate le stesse criticità espresse nel PSN e vengono proposti alcuni interventi per risolvere tali problematiche. Anche in questo caso il Piano si concentra molto sulla figura del medico di medicina generale, soprattutto sul suo ruolo di punto di contatto tra la medicina ospedaliera e la medicina territoriale.

Il Consiglio Regionale ritiene, infatti, che al MMG spetti il compito di coordinare la continuità assistenziale e, in particolar modo, la presa in carico del paziente al momento della sua dimissione. Infatti, il medico di medicina generale rappresenta la figura che il cittadino sente più vicina e, di conseguenza, può svolgere, più degli altri professionisti della sanità, la funzione di supporto e accompagnamento del paziente al momento della sua dimissione, con un'attenzione privilegiata al malato che presenta fragilità (il disabile, l'anziano e il soggetto affetto da molteplici patologie a carattere cronico-degenerativo). Si prevede anche l'allargamento del tavolo di consultazione permanente tra ASL medici di medicina generale e pediatri di libera scelta, anche alle aziende ospedaliere presenti nel territorio della ASL al fine di facilitare l'integrazione tra tutti i soggetti e la continuità assistenziale. Si provvederà, inoltre, ad attivare strutture di ricovero intermedie tra ospedale, (sub-acuta) ed ospedalizzazione domiciliare con monitoraggio 24 ore/24, in grado di accogliere i pazienti nella fase post ricovero per i trattamenti meno complessi.

Il PSSR fa esplicito riferimento al progetto “Dote Sanitaria” sperimentata negli anni scorsi presso sei ASL regionali. Ad ogni paziente viene assegnato una dotazione di risorse annuali attese (prestazioni ambulatoriali, farmaceutica) che rappresentano l'obiettivo di appropriatezza dei servizi. Il MMG dovrebbe farsi garante di questo processo, con funzione di tutoraggio, monitoraggio e valutazione dei servizi. In quest'ottica la riduzione di eventi sentinella negativi - come ad esempio i ricoveri e una discontinuità nella persistenza terapeutica - potrebbe rappresentare un elemento interessante per effettuare una valutazione dell'operato del MMG.

Un altro elemento che emerge dalla lettura del PSSR è relativo al tema della necessità di diffusione di forme aggregate di assistenza primaria (ad esempio medicina di rete, ma anche forme più complesse) che possono consentire al MMG di lavorare e confrontarsi con altri colleghi, in stretta collaborazione con i professionisti delle strutture specialistiche nel territorio circostante. Quest'ultimo passaggio può essere consentito anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie innovative della telemedicina per l'effettuazione di monitoraggi continui. Per favorire il raggiungimento di questo obiettivo dovranno essere presi accordi con le amministrazioni comunali e con altri istituzioni pubbliche e/o private, che permettano il funzionamento di questo modello operativo in tempi rapidi. Si prevede inoltre di sperimentare forme di convenzionamento con specialisti ospedalieri per lo svolgimento delle loro attività presso l'ambulatorio del MMG nel rispetto dei criteri di accreditamento delle aree destinate a servizi sanitari.

Accanto a questi temi, il PSSR ritiene utile il coinvolgimento del medico di medicina generale anche su altri fronti. Un esempio a questo riguardo è rappresentato dalla terapia del dolore. Esiste, infatti, un livello di terapia del dolore "di base" che può essere garantita dal MMG e solo in caso di fallimento del primo approccio il paziente dovrà valutare l'opportunità di rivolgersi a centri di terapia del dolore di primo o di secondo livello.

Il MMG, quindi, rientra in quasi tutti i processi diagnostici e terapeutici, dimostrando così il valore del suo ruolo all'interno del sistema sanitario nazionale e regionale. Per raggiungere questi obiettivi, occorre che le nuove generazioni di medici di medicina generale siano formati ad alto livello e siano pronti per assumersi tutte le funzioni loro assegnate. Per tale ragione, come già espresso nel *Dossier 2010*, è fondamentale che Regione Lombardia curi con particolare attenzione il programma di formazione dei suoi MMG. La "Scuola di formazione in medicina generale", costituita di recente, oltre a collaborare nella gestione del "Corso di formazione specifico triennale in Medicina Generale", potrà avviare interventi specifici e di aggiornamento professionale dei MMG.

All'interno di questo percorso di formazione sarà sempre più necessario diffondere tra i medici di medicina generale l'uso del computer e delle tecnologie digitali. La Regione, infatti, punta su una maggior valorizzazione dell'uso del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) che sarà di supporto, nei prossimi anni, nella diagnosi e nella cura, facilitando, così, la comunicazione tra AO e MMG, l'evoluzione dei sistemi delle reti di patologia e dei piani diagnostici terapeutici, l'integrazione con i sistemi emergenza/urgenza, lo sviluppo della tele-medicina e del tele-soccorso.

#### 4. La carenza del personale medico

Nel 2011 in Regione Lombardia l'assistenza sanitaria di base è stata assicurata da una rete capillare di 6.687 Medici di Medicina Generale, 89 medici in più rispetto al dato 2010. Il numero maggiore di MMG è presente a livello dell'ASL di

Milano, seguita da Brescia e Bergamo, mentre ci sono pochi operatori nell'ASL di Vallecambonica, Lodi, Cremona (Tabella 1). Ovviamente il numero di medici è proporzionale alla popolazione presente nel territorio e alla densità abitativa dell'area. Questo dato determina, però, problemi soprattutto in alcune zone montuose (provincia di Brescia, Bergamo e Sondrio) dove a fronte di una bassa densità abitativa, esistono difficoltà logistiche che rendono difficile l'accesso a strutture ospedaliere e sanitarie. Proprio in queste aree, quindi, risulta essere necessaria la presenza del MMG. Un'altra considerazione che si può fare è relativa all'età media. L'ultimo dato a nostra disposizione (novembre 2010) indica che l'età media dei medici di medicina generale lombardi si attesta intorno ai 54 anni, raggiungendo anche i 55 nella ASL di Mantova (Tabella 1). L'età media è leggermente più alta nei medici di sesso maschile rispetto a quelli di sesso femminile in tutte le ASL (dati non mostrati).

**Tabella 1 – Numero ed età media dei Medici di Medicina Generale in Lombardia per suddivisione territoriale (2010)**

ASL	MMG	
	NUMERO	ETA' MEDIA
Bergamo	716	54,2
Brescia	718	54,2
Como	394	54,3
Cremona	242	54,6
Lecco	226	54,8
Lodi	152	53,2
Mantova	303	55,0
Milano	1.123	54,7
Milano 1	605	54,0
Milano 2	420	54,2
Monza e Brianza	535	54,7
Pavia	420	53,9
Sondrio	143	54,5
Varese	620	54,2
Vallecambonica-Sebino	70	54,3
<b>TOTALE</b>	<b>6.687</b>	<b>54,3</b>

*Fonte:* Sistema Direzionale della DG Sanità Regione Lombardia  
Data Warehouse e Anagrafe Regionale (NAR) (novembre 2010)

Il dato dell'età ci riporta ad alcune considerazioni già effettuate nel corso del Dossier. In Regione Lombardia, 80% degli attuali MMG si colloca in una fascia di età superiore ai 50 anni e questo significa che, nei prossimi 10-15 anni, la maggior parte di essi andranno in pensione. I MMG convenzionati più giovani

(fascia 27-40) costituiscono solo 1% del numero complessivo e, se questo trend si mantiene elevato, il prossimo pensionamento di un numero così elevato di medici non potrà essere adeguatamente supportato dalle nuove generazioni. Il tema dell'invecchiamento della popolazione medica, messo in chiara evidenza all'interno del Dossier e fino a quel momento poco considerato, è divenuto oggetto di dibattito pubblico nel corso dei primi mesi del 2011. Questo è avvenuto, in particolare, dopo che il Piano Sanitario Nazionale per il triennio 2011-2013 ha indicato che nel prossimo futuro una delle problematiche più rilevanti per la sanità italiana sarà legata alla carenza del personale. Si stima che entro i prossimi 4 anni, 17.000 medici lasceranno ospedali e strutture territoriali per raggiunti limiti di età e che una parte di questi medici non verranno sostituiti sia per la crisi economica e il conseguente taglio del personale nel settore pubblico sia per la carenza di medici neolaureati. La crisi si inizierà ad avvertire a partire dal 2012, quando ci sarà un saldo negativo tra pensionamenti e nuove assunzioni. I dati della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici, Chirurghi e Odontoiatri (Fnomceo) prospettano per il 2015 una riduzione di circa 41.000 unità anche tra i medici di medicina generale, i pediatri di libera scelta e i medici di continuità assistenziale. La futura carenza di medici in Italia è in parte dovuta all'introduzione del numero chiuso per l'accesso al Corso di Laurea in Medicina e Chirurgia, avvenuta senza una corretta valutazione del reale fabbisogno dei singoli territori. La recente crisi economica rende però difficile l'incremento del numero delle borse di studio per le specializzazioni mediche e per la formazione di nuovi medici di medicina generale. A questo proposito è opportuno ricordare che, come già menzionato nell'introduzione, nei mesi scorsi membri della Giunta Regionale lombarda hanno avanzato l'ipotesi di fare coprire costi di formazione dei medici a soggetti privati che, sostenendo le spese di formazione per futuri professionisti della sanità, potrebbero ottenere in cambio vantaggi per la propria impresa, principalmente in termini di defiscalizzazione. Questa proposta, che favorirebbe una reale partecipazione di una comunità locale alla creazione della propria classe medica sulla base del moderno principio di sussidiarietà, ha aperto un dibattito su questo tema sia all'interno del mondo accademico che in quello politico. Nel prossimo futuro, occorrerà certamente programmare in maniera corretta l'accesso al corso di laurea in Medicina e Chirurgia, sulla base del numero di medici necessari negli ospedali e sul territorio. Allo stesso modo, il numero dei posti per l'accesso alla scuola di formazione in medicina generale dovrà essere più elevato e dovrà tenere conto delle esigenze della singola area. Comunque, qualsiasi decisione sarà presa nei prossimi mesi, nulla potrà cambiare la previsione del 2015, dal momento che occorrono almeno 11 anni per formare nuovi specialisti. La mancata risoluzione del problema potrebbe comportare la necessità, in un futuro molto prossimo, di "importare" medici di medicina generale da altre regioni o da altri stati, come accaduto in altre nazioni come il Regno Unito.

## 5. L'associazionismo tra MMG

Come già indicato all'interno del *Dossier 2010*, negli ultimi anni si è sviluppata in Italia una politica volta a introdurre nuovi modelli organizzativi nel campo della medicina generale, incentrati prevalentemente sull'associazionismo medico (D.P.R. 270/00). Allo stato attuale esistono, sull'intero territorio nazionale, tre principali tipologie di associazionismo: "Associazionismo Semplice", "Medicina di Rete" e "Medicina di Gruppo". In comune, queste forme di associazione, libere e volontarie, prevedono - con gradazioni diverse a seconda della tipologia - l'impegno da parte di ciascun medico a svolgere la propria attività anche nei confronti degli assistiti di altri colleghi, garantendo la continuità assistenziale.

La percentuale di medici di medicina generali che si trova in una qualche forma di associazione è, al momento, generalmente alta in tutta la Regione Lombardia, arrivando a raggiungere i due terzi di tutti i medici operanti sul territorio. In particolare è opportuno sottolineare come in alcune realtà, come Lecco e l'ASL di Monza e della Brianza, la percentuale di medici associati raggiunga 80%, indicando l'efficacia di strategie di incentivazione portate avanti dalle aziende sanitarie locali. Si rilevano percentuali più basse nelle ASL di Milano 2 e di Sondrio, quest'ultima probabilmente per motivazioni geografiche. La forma di associazionismo più presente in Lombardia è la "Medicina di Rete", seguita dalla "Medicina di Gruppo", sempre meno medici scelgono la forma dell'"Associazionismo semplice" anche perché caratterizzata da un minore incentivo. A Pavia e a Brescia, invece, la "Medicina di Gruppo", considerata la forma più evoluta di associazionismo medico, raggiunge percentuali di diffusione molto elevate.

## 6. Regole di gestione del SSR per l'anno 2012

In data 6 dicembre 2011 la Giunta regionale ha deliberato le "Regole di Gestione del Servizio Socio Sanitario Regionale per l'anno 2012", confermando il raggiungimento dell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio e del mantenimento della qualità assistenziale, nonostante il taglio di risorse avvenuto a livello nazionale e la crisi globale che ha caratterizzato tutto il 2011. Per il 2012 il Fondo Sanitario Regionale è stato stimato in circa 17.450 milioni di euro, con un incremento rispetto al 2011 dell'1,5% (260 milioni, di cui 50 destinati al socio sanitario): il 5,5% è destinato all'assistenza collettiva negli ambienti di vita e lavoro, il 43,5% all'assistenza ospedaliera e il 51% all'assistenza distrettuale. In quest'ultima voce, complessivamente pari a 8.670 milioni di euro, sono presenti anche i fondi per la medicina territoriale e per i medici di medicina generale.

Il documento contiene numerosi riferimenti alla medicina convenzionata territoriale, promuovendo alcune sperimentazioni in questo settore. In particolare,

nelle “Regole di Gestione” si conferma per l’anno 2012 la necessità di perseguire politiche di contenimento e razionalizzazione dei costi, con particolare attenzione agli adempimenti inerenti il Sistema Informativo Socio Sanitario (SISS), come espresso dagli Accordi Integrativi Regionali firmati nel corso del 2011.

Nell’ottica di favorire lo sviluppo dell’associazionismo per gli operatori della medicina territoriale convenzionata, il documento propone lo sviluppo di progetti sperimentali relativi a nuovi modelli organizzativi, finalizzati all’integrazione con professionisti di altre discipline specialistiche, al fine di garantire cure territoriali integrate e ridurre gli accessi impropri al Pronto Soccorso. Nel dettaglio, la promozione dei ricoveri nelle attività subacute direttamente dal territorio sarà oggetto di sperimentazione a livello delle ASL Varese e Pavia.

Le “Regole di Gestione” promuovono a livello dell’associazionismo medico l’organizzazione di progetti finalizzati a rispondere al bisogno degli utenti di prestazioni specialistiche mediante l’accesso diretto del medico specialista nella sede della forma associativa per la erogazione delle prestazioni e delle consulenze ritenute necessarie. Questi progetti vengono rivolti prioritariamente all’esecuzione di prime visite specialistiche nei confronti di pazienti con patologie croniche certificate o in condizioni di fragilità socio-economiche.

Entro il 30 gennaio 2012 i gruppi di medici di medicina generale che intendono attivare questo tipo di servizio devono comunicare alla propria ASL, oltre ai giorni e le ore della settimana nei quali intendono offrire il servizio, anche la tipologia di specialista che vorrebbero accogliere nel proprio ambulatorio. Al fine di giungere ad una corretta modulazione delle progettualità, l’ASL dovrà prevedere una retribuzione massima oraria lorda che non superi i 90 €, un massimale orario settimanale di norma pari a 4 ore per ogni gruppo, nonché una retribuzione forfettaria/mensile per i componenti del gruppo che ospitano lo specialista ambulatoriale. La Direzione Generale Sanità entro il 20 marzo 2012 comunicherà alle ASL quali progetti saranno autorizzati e l’importo assegnato per la loro realizzazione.

Al fine di favorire un corretto accesso al pronto soccorso, alle ASL sul cui territorio sono presenti Aziende Ospedaliere con Servizi di PS con accessi nell’ordine di 50.000 annui, il documento consente di attivare, in via sperimentale, all’interno dell’Azienda Ospedaliera un ambulatorio di pre-filtro nei quali prestino servizio, compatibilmente con gli obblighi orari previsti dall’Accordo Collettivo Nazionale, medici di medicina generale che non abbiano ancora raggiunto le 500 scelte, medici di continuità assistenziale che non siano ancora titolari di un ambito carente per la medicina generale e/o personale delle Aziende Ospedaliere presenti sul territorio. Al fine di favorire la realizzazione di tale servizio le ASL, d’intesa con le Aziende Ospedaliere, potranno attivare una progettualità specifica che preveda una remunerazione oraria delle ore di attività svolte presso detto ambulatorio.

Infine, il documento della Giunta Regionale sottolinea l’importanza della formazione delle nuove generazioni dei medici di medicina generale. In particolare, si è stabilito che le Aziende Ospedaliere, l’AREU e le Aziende Sanitarie, sede di polo formativo dei corsi triennali di formazione specifica in Medicina Generale, devono collaborare in stretta sinergia con i referenti Eupolis,

al fine di fornire ai tirocinanti una puntuale conoscenza del SSR e della sua articolazione ospedaliera e territoriale. Nel dettaglio devono favorire la collaborazione dei professionisti sanitari ai momenti di docenza e di affiancamento ai tirocinanti e l'individuazione, all'interno delle loro aziende, del setting-logistico e delle articolazioni aziendali più adeguati all'obiettivo della conoscenza dei servizi ospedalieri e socio-sanitari territoriali.

Un segnale fondamentale a tutela di questo aspetto è la conferma che, anche per il 2012, le spese per l'attività di formazione erogata dell'ambito delle disposizioni previste dagli accordi nazionali per la medicina convenzionata non saranno materia di razionalizzazione dei costi.

## 7. Criticità emerse

Nel corso del 2011 sono emerse alcune criticità nei rapporti tra i medici di medicina generale e Regione Lombardia in merito all'utilizzo del Sistema Informativo Socio Sanitario (SISS). In particolare, nell'ultimo trimestre dell'anno, alcune sigle sindacali della medicina generale hanno proclamato uno sciopero contro le incombenze telematiche imposte dal sistema, quali la certificazione online e la trasmissione delle ricette. Lo sciopero, che ha avuto un'alta adesione tra i MMG, è stato portato avanti per diverse settimane, durante le quali i medici, pur continuando a lavorare nei loro ambulatori ed ad offrire assistenza ai propri pazienti, non hanno inviato più i dati relativi alle prescrizioni attraverso il SISS. La protesta ha avuto come scopo quello di mettere in mostra gli inconvenienti tecnici del sistema che non permettevano il raggiungimento dell'invio dell'80% delle prescrizioni con conseguente trattenuta dell'1,15% sul compenso annuo e lunghi tempi di inoltro dei certificati di malattia.

I medici lamentavano inoltre un aumento progressivo del numero di prescrizioni da effettuare, in particolare quelle per farmaci. Come emerge in Tabella 2, il numero di prescrizioni farmaceutiche per medico è quasi raddoppiato negli ultimi dieci anni. A detta dei MMG, le prescrizioni sembrano concentrarsi maggiormente su di loro e non sui medici specialisti che spesso delegano l'attività di prescrizione farmaceutica ai medici di medicina generale

**Tabella 2 – Numero di ricette farmaceutiche prescritte dai medici di medicina generale in Lombardia complessivo e per medico (2011)**

ANNO	NUMERO DI RICETTE FARMACEUTICHE	
	COMPLESSIVO	PER MEDICO
1999	42.728.136	5.102
2000	46.048.080	5.486
2001	55.348.765	6.696
2002	60.742.929	7.445
2003	57.103.168	7.172
2004	60.527.806	7.679
2005	60.686.640	7.766
2006	63.633.001	8.202
2007	66.302.838	8.635
2008	69.857.209	9.152
2009	72.202.416	9.403
2010	74.946.388	9.525

*Fonte: DG Sanità Regione Lombardia (2011)*

## 8. I CReG: un nuovo sistema di presa in carico della cronicità<sup>13</sup>

La deliberazione della giunta regionale del 1 dicembre 2010 n. 9/937 (Determinazioni in ordine alla gestione del servizio socio sanitario regionale per l'esercizio 2011) ha avviato la sperimentazione in Lombardia del sistema dei CReG (Chronic Related Group). Nello specifico con questo termine si indica "un'innovativa modalità di presa in carico dei pazienti che, a fronte della corresponsione anticipata di una quota predefinita di risorse (CReG), deve garantire, senza soluzioni di continuità e cali di cure, tutti i servizi extraospedalieri (prevenzione secondaria, follow up, monitoraggio persistenza terapeutica, specialistica ambulatoriale, protesica, farmaceutica) necessari per una buona gestione clinico-organizzativa delle patologie croniche". Per ogni raggruppamento omogeneo di patologia sarà, quindi, assegnata una tariffa che dovrà coprire le spese per tutti i servizi extraospedalieri, con l'esclusione della quota per i ricoveri per acuti, i ricoveri in riabilitazione e le quote di finanziamento dei MMG. In sostanza, si tratta di applicare il concetto del DRG alla medicina territoriale (in particolare a gruppi di medici di medicina generale), che dovrebbe erogare tutti i

<sup>13</sup> CReG (Chronic Related Group): modalità di presa in carico del paziente cronico da parte di MMG o di strutture pubbliche/private, che, a fronte di una quota predefinita di risorse (CReG), devono garantire tutti i servizi extraospedalieri, necessari per una buona gestione clinico-organizzativa delle patologie croniche di cui è affetto il soggetto.

servizi necessari a prendersi in carico un malato affetto da una patologia cronica e rinviando il più possibile il momento della sua non autosufficienza. Il sistema CReG prevede anche specifici controlli su ricoveri, prescrizioni farmaceutiche, terapeutiche e diagnostiche inappropriate, prescritte dal MMG.

Un ulteriore passo avanti nell'applicazione di questo sistema è stato compiuto con la delibera della giunta regionale del 30 marzo 2011 n. 9/1479 "Ulteriori indicazioni per l'implementazione del CReG - Chronic related group" che definisce con maggior dettaglio i termini di questa sperimentazione che partirà in 5 ASL lombarde (Milano, Milano 2, Bergamo, Como, Lecco). In particolare, la delibera di marzo, indica una priorità di assegnazione della gestione dei CReG ai medici di medicina generale. Dal momento in cui la ASL comunicherà l'avvio della sperimentazione i MMG avranno 30 giorni di tempo per segnalare la propria adesione. Solo se i medici di medicina generale non sceglieranno di gestire i Creg, allora potranno intervenire altri possibili "soggetti gestori" o "provider" (Fondazioni, Aziende Ospedaliere, strutture sanitarie accreditate e a contratto sia intra- che extraospedaliere etc.).

L'avvio delle sperimentazioni ha aperto un ampio dibattito all'interno della medicina generale e, più in generale, del mondo dell'assistenza. Alcuni Ordini Provinciali dei Medici e Chirurghi (in particolare quello di Milano) hanno preso posizione contro questo sistema, sollevando anche considerazioni di natura deontologica. In questi mesi sono stati promossi anche convegni di presentazione del sistema e delle sue potenzialità, rivolti a tutti gli operatori sanitari e in particolar modo ai MMG.

In realtà i CReG devono essere letti all'interno della strategia di Regione Lombardia ben espressa nel PSSR, di ridurre i posti di degenza ospedalieri e di convertirli in posti-letto territoriali dedicati ai sub-acuti. Questo sistema permette di incentivare l'appropriatezza e il monitoraggio costante delle prestazioni erogate a livello del territorio. Dall'altra parte i MMG temono che, a fronte della loro impossibilità a aderire a questo nuovo sistema, ci sia una marginalizzazione del loro ruolo che passerebbe così in secondo piano. I MMG rischierebbero, quindi, di perdere la gestione del paziente cronico che sarebbe invece affidata a strutture private, di maggiori dimensioni, in grado di gestire con maggior efficienza le risorse collegate ai CReG. L'affidamento a soggetti terzi della presa in carico della patologia cronica e al medico di famiglia della restante cura della persona, senza che siano state precisate le responsabilità e le competenze degli uni e degli altri, potrebbe, quindi, essere fonte di conflittualità.

Anche se il dibattito nel mondo medico non si è ancora concluso, hanno preso avvio le prime sperimentazioni nelle ASL lombarde, che interessano le seguenti patologie croniche: Broncopneumopatie Cronico Ostruttive (BPCO), scompenso cardiaco, diabete di tipo 1 e di tipo 2, ipertensione arteriosa, cardiopatia ischemica, osteoporosi, patologie neuromuscolari. Le sperimentazioni ora in atto dovrebbero permettere una valutazione delle potenzialità del sistema CReG e la comprensione della reale possibilità dei MMG di aderire al progetto.

## Riferimenti normativi e bibliografici

### Riferimenti normativi nazionali

#### *Piano Sanitario Nazionale 2011-2013*

Approvato in data 21 gennaio 2011 dal Consiglio dei Ministri, ha l'obiettivo di definire le politiche sanitarie all'interno dell'intera nazione, definendo i livelli elementari di assistenza (LEA) a cui tutte le Regioni e indicando le linee generali entro cui si devono inquadrare gli interventi sanitari programmati dai singoli enti territoriali.

### Riferimenti normativi regionali

#### *Piano Socio-Sanitario Nazionale della Lombardia 2010-2014*

Approvato dal Consiglio Regionale in data 19 novembre 2010, il Piano indica gli interventi da effettuare all'interno del territorio lombardo nel campo della sanità nel corso del periodo 2010-2014. Al suo interno sono contenute numerosi riferimenti al problema della prevenzione, delle cure primarie e della medicina generale.

*DGR n. 937 del 1 dicembre 2010 "Determinazioni in ordine alla gestione del servizio socio sanitario regionale per l'esercizio 2011"*

Al suo interno viene presentato il programma del sistema CReG, per la presa in carico del soggetto affetto da patologie croniche e disabilità derivate.

*DGR n 1479 del 30 marzo 2011 "Ulteriori indicazioni per l'implementazione del CReG - Chronic related group"*

Al suo interno definisce con maggior dettaglio il tema del CReG, fornendo indicazioni per la sua implementazione attraverso forme di sperimentazioni in alcune ASL lombarde.

*DGR n. 937 del 1 dicembre 2010 "Determinazioni in ordine alla gestione del servizio socio sanitario regionale per l'esercizio 2011"*

Al suo interno viene presentato il programma del sistema CReG, per la presa in carico del soggetto affetto da patologie croniche e disabilità derivate.

*DGR n. 2633 del 6 dicembre 2011 "Determinazioni in ordine alla gestione del servizio socio sanitario regionale per l'esercizio 2012"*

Al suo interno vengono definite le regole per la gestione della medicina territoriale convenzionata per il 2012 e vengono attivate alcune sperimentazioni volte a favorire un maggiore integrazione tra ospedale e territorio e tra medicina specialistica e generale.

## Bibliografia

Sironi V.A., Riva M.A. (2011), *Medici in Brianza. Storia ed evoluzione di una professione*, Cattaneo Editore, Lecco-Oggiono.

Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane (2010), *Rapporto Osservasalute 2010*, Germani Grafiche, Segrate.

*Dossier 4.1. “Competitività e semplificazione. Le politiche e le norme regionali adottate e la loro ricaduta sui cittadini. Stato di attuazione, problemi e prospettive”*

## 1. Elementi di rilievo

La **semplificazione amministrativa è rimasta nel 2011 tra le priorità di azione regionale** nell’ambito delle politiche per il sostegno alla competitività delle imprese e del sistema produttivo lombardo. La riduzione degli oneri burocratici è stata considerata una leva tanto insostituibile quanto necessaria sia per compensare la minore disponibilità di risorse finanziarie destinabili a misure di incentivazione economica, sia per perseguire il principio enunciato nello **Small Business Act**<sup>14</sup> di costruire un contesto favorevole alla crescita delle PMI, che ha nella semplificazione amministrativa un aspetto qualificante. Inoltre la razionalizzazione dei processi amministrativi, conseguente all’azione di semplificazione, unitamente all’utilizzo diffuso delle tecnologie digitali, consente di liberare risorse, innalzando il livello di produttività del lavoro nella Pubblica amministrazione, che si traduce in un’ulteriore spinta alla competitività delle imprese lombarde.

## 2. Aggiornamenti sul quadro normativo nazionale

Nella seconda metà del 2011 e nei primi mesi del 2012 sono stati assunti a livello nazionale importanti provvedimenti in tema di liberalizzazione delle attività economiche, semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi in continuità con i provvedimenti approvati nel 2010. Si possono citare a titolo di esempio i seguenti provvedimenti:

---

<sup>14</sup> Small Business Act for Europe, documento adottato dalla Commissione Europea, nel giugno del 2008, in cui viene riconosciuto il ruolo centrale delle Piccole e Medie imprese nello sviluppo economico dell’Unione. Lo SBA si articola in dieci principi. Nel febbraio 2011 la Commissione Europea ha pubblicato lo stato di avanzamento delle politiche adottate negli Stati membri per dare concreta attuazione ai dieci principi dello SBA.

- Decreto legge 138 del 13 agosto 2011 convertito con modificazioni dalla Legge 148 del 14 settembre 2011 (art. 3);
- Legge 180 dell'11 novembre 2011 "Norme per la tutela della libertà di impresa. Statuto delle imprese" (artt. 7-8);
- Decreto legge 201 del 6 dicembre 2011 convertito con modificazioni dalla Legge 214 del 22 dicembre 2011 (art. 34);
- Decreto legge 1 del 24 gennaio 2012 convertito con modificazioni dalle Legge 27 del 24 marzo 2012 (art.1);
- Decreto legge 5 del 9 febbraio 2012 convertito con modificazioni dalla Legge 35 del 4 aprile 2012 (artt. 3, 12, 14)

Seguono alcuni dettagli e precisazioni per atto normativo.

**Tabella 1 – Semplificazione e competitività: contenuti dei principali provvedimenti nazionali**

<b>Art. 3 DL 138/2011- Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche</b>
<p>1. Comuni, Province, Regioni e Stato, (entro il 30 settembre 2012)) adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed e' permesso tutto ciò che non e' espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;</li> <li>b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;</li> <li>c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;</li> <li>d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;</li> <li>e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica.</li> </ul> <p>2. Il comma 1 costituisce principio fondamentale per lo sviluppo economico e attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese.</p> <p>3. Sono in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi. Nelle more della decorrenza del predetto termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 può avvenire anche attraverso gli strumenti vigenti di semplificazione normativa. Entro il 31 dicembre 2012 il Governo e' autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed e' definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1.</p>

**Art. 7 L. 180/2011- Riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese**

1. Allo scopo di ridurre gli oneri informativi gravanti su cittadini e imprese, i regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché i provvedimenti amministrativi a carattere generale adottati dalle amministrazioni dello Stato al fine di regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici ovvero la concessione di benefici devono recare in allegato l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi. Per onere informativo si intende qualunque adempimento che comporti la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione, la conservazione e la produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

2. Gli atti di cui al comma 1, anche se pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, sono pubblicati nei siti istituzionali di ciascuna amministrazione secondo i criteri e le modalità definiti con apposito regolamento da emanare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Il Dipartimento della funzione pubblica predisponde, entro il 31 marzo di ciascun anno, una relazione annuale sullo stato di attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, valuta il loro impatto in termini di semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi per i cittadini e le imprese, anche utilizzando strumenti di consultazione delle categorie e dei soggetti interessati, e la trasmette al Parlamento.

4. Con il regolamento di cui al comma 2, ai fini della valutazione degli eventuali profili di responsabilità dei dirigenti preposti agli uffici interessati, sono individuate le modalità di presentazione dei reclami da parte dei cittadini e delle imprese per la mancata applicazione delle disposizioni del presente articolo.

**Art. 8 L. 180/2011- Compensazione degli oneri regolatori, informativi e amministrativi**

1. Negli atti normativi e nei provvedimenti amministrativi a carattere generale che regolano l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici o la concessione di benefici, non possono essere introdotti nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico di cittadini, imprese e altri soggetti privati senza contestualmente ridurne o eliminarne altri, per un pari importo stimato, con riferimento al medesimo arco temporale.

2. Entro il 31 gennaio di ogni anno, le amministrazioni statali trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi, a carico di cittadini e imprese, introdotti e eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente, ivi compresi quelli introdotti con atti di recepimento di direttive dell'Unione europea che determinano livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime, come valutati nelle relative analisi di impatto della regolamentazione (AIR), in conformità ai criteri di cui all'articolo 6, comma 3. Per gli atti normativi non sottoposti ad AIR, le Amministrazioni utilizzano i medesimi criteri per la

stima e la quantificazione degli oneri amministrativi introdotti o eliminati. Per oneri amministrativi si intendono i costi degli adempimenti cui cittadini ed imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

2-bis. Sulla base delle relazioni di cui al comma 2 verificate, per quanto di competenza, dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento della funzione pubblica predispone, sentite le associazioni imprenditoriali e le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del consumo, una relazione complessiva, contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti e eliminati, che evidenzia il risultato con riferimento a ciascuna amministrazione. La relazione è comunicata al DAGL e pubblicata nel sito istituzionale del Governo entro il 31 marzo di ciascun anno.

2-ter. Per ciascuna Amministrazione, quando gli oneri introdotti sono superiori a quelli eliminati, il Governo, ai fini del relativo pareggio, adotta, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro novanta giorni dalla pubblicazione della relazione di cui al comma 2-bis, uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la riduzione di oneri amministrativi di competenza statale previsti da leggi. I regolamenti sono adottati, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri competenti e sentite le associazioni di cui al comma 2-bis, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) proporzionalità degli adempimenti amministrativi alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti in relazione ai diversi soggetti destinatari, nonché alla dimensione dell'impresa e al settore di attività;

b) eliminazione di dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione ai soggetti destinatari e alle attività esercitate;

c) utilizzo delle autocertificazioni e, ove necessario, delle attestazioni e delle asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese;

d) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;

e) coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità delle stesse in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

2-quater. Per la riduzione di oneri amministrativi previsti da regolamenti si procede, nel rispetto dei criteri di cui comma 2-ter, con regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro

delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri competenti e sentite le associazioni di cui al comma 2-bis.

2-quinquies. Per la riduzione di oneri amministrativi previsti da regolamenti ministeriali, si procede, nel rispetto dei criteri di cui comma 2-ter, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e dei Ministri competenti per materia, sentite le associazioni di cui al comma 2-bis.

2-sexies. Alle attività di cui al presente articolo, le amministrazioni provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2-septies. Le disposizioni del presente articolo non si applicano con riferimento agli atti normativi in materia tributaria, creditizia e di giochi pubblici.)

**Art. 34 DL 201/2011 - Liberalizzazione delle attività economiche ed eliminazione dei controlli ex-ante**

1. Le disposizioni previste dal presente articolo sono adottate ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m), della Costituzione, al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché per assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai beni e servizi sul territorio nazionale.

2. La disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di precisi atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità.

3. Sono abrogate le seguenti restrizioni disposte dalle norme vigenti:

- a) il divieto di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione a esercitarla solo all'interno di una determinata area;
- b) l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica;
- c) il divieto di esercizio di una attività economica in più sedi oppure in una o più aree geografiche;
- d) la limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti;
- e) la limitazione dell'esercizio di una attività economica attraverso l'indicazione tassativa

della forma giuridica richiesta all'operatore;

f) l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi;

g) l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta.

4. L'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve essere giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità.

5. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e' tenuta a rendere parere obbligatorio, da rendere nel termine di trenta giorni decorrenti dalla ricezione del provvedimento, in merito al rispetto del principio di proporzionalità sui disegni di legge governativi e i regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche.

6. Quando e' stabilita, ai sensi del comma 4, la necessità di alcuni requisiti per l'esercizio di attività economiche, la loro comunicazione all'amministrazione competente deve poter essere data sempre tramite autocertificazione e l'attività può subito iniziare, salvo il successivo controllo amministrativo, da svolgere in un termine definito; restano salve le responsabilità per i danni eventualmente arrecati a terzi nell'esercizio dell'attività stessa.

7. Le Regioni adeguano la legislazione di loro competenza ai principi e alle regole di cui ai commi 2, 4 e 6.

8. Sono escluse dall'ambito di applicazione del presente articolo le professioni, (*il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea,*) i servizi finanziari come definiti dall'art. 4 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 e i servizi di comunicazione come definiti dall'art. 5 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

#### **Art. 1 DL 1/2012 - Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese**

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito (*con modificazioni,*) dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'articolo 41 della Costituzione e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3 del presente articolo e secondo le previsioni del presente articolo:

a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità;

b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti.

2. Le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica.

3. Nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 1 e 2 e secondo i criteri ed i principi direttivi di cui all'articolo 34 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito ((, con modificazioni,)) dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il Governo, previa approvazione da parte delle Camere di una sua relazione che specifichi, periodi ed ambiti di intervento degli atti regolamentari, è autorizzato ad adottare entro il 31 dicembre 2012 uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione, e disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche, nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione, individuando le disposizioni di legge e regolamentari dello Stato che, ai sensi del comma 1, vengono abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti stessi. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato rende parere obbligatorio, nel termine di trenta giorni decorrenti dalla ricezione degli schemi di regolamento, anche in merito al rispetto del principio di proporzionalità. In mancanza del parere nel termine, lo stesso si intende rilasciato positivamente.

4. ((I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni)) si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione. A decorrere dall'anno 2013, il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito ((, con modificazioni,)) dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei compiti di cui all'articolo 4, comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal

presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosita'. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano procedono all'adeguamento secondo le previsioni dei rispettivi statuti.

*((4-bis. All'articolo 3, comma 1, alinea, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, le parole: "entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 30 settembre 2012").*

*4-ter. All'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, le parole: "entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" sono sostituite dalle seguenti: "entro il 30 settembre 2012").*

5. *((Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente articolo i servizi di trasporto pubblico di persone e cose non di linea)), i servizi finanziari come definiti dall'articolo 4 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 e i servizi di comunicazione come definiti dall'articolo 5 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di attuazione della direttiva 2006/ 123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e le attivita' specificamente sottoposte a regolazione e vigilanza di apposita autorita' indipendente.*

### **Art. 3 DL 5/2012 - Riduzione degli oneri amministrativi e disposizioni in tema di verifica dell'impatto della regolamentazione - VIR**

1. All'articolo 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180, il comma 2 e' sostituito dai seguenti:

"2. Entro il 31 gennaio di ogni anno, le amministrazioni statali trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi, a carico di cittadini e imprese, introdotti e eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente (*(, ivi compresi quelli introdotti con atti di recepimento di direttive dell'Unione europea che determinano livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime)*), come valutati nelle relative analisi di impatto della regolamentazione (AIR), in conformita' ai criteri di cui all'articolo 6, comma 3. Per gli atti normativi non sottoposti ad AIR, le Amministrazioni utilizzano i medesimi criteri per la stima e la quantificazione degli oneri amministrativi introdotti o eliminati. Per oneri amministrativi si intendono i costi degli adempimenti cui cittadini ed imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

2-bis. Sulla base delle relazioni di cui al comma 2 verificate, per quanto di competenza, dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento della funzione pubblica predispone, sentite le associazioni imprenditoriali e le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale ai

sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del consumo, una relazione complessiva, contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti e eliminati, che evidenzia il risultato con riferimento a ciascuna amministrazione. La relazione è comunicata al DAGL e pubblicata nel sito istituzionale del Governo entro il 31 marzo di ciascun anno.

2-ter. Per ciascuna Amministrazione, quando gli oneri introdotti sono superiori a quelli eliminati, il Governo, ai fini del relativo pareggio, adotta, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro novanta giorni dalla pubblicazione della relazione di cui al comma 2-bis, uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la riduzione di oneri amministrativi di competenza statale previsti da leggi. I regolamenti sono adottati, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri competenti e sentite le associazioni di cui al comma 2-bis, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) proporzionalità degli adempimenti amministrativi alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti in relazione ai diversi soggetti destinatari, nonché alla dimensione dell'impresa e al settore di attività;

b) eliminazione di dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione ai soggetti destinatari e alle attività esercitate;

c) utilizzo delle autocertificazioni e, ove necessario, delle attestazioni e delle asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese;

d) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del *((codice dell'amministrazione digitale, di cui al))* decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;

e) coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità *((delle stesse))* in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

2-quater. Per la riduzione di oneri amministrativi previsti da regolamenti si procede, nel rispetto dei criteri di cui comma 2-ter, con regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri competenti e sentite le associazioni di cui al comma 2-bis.

2-quinquies. Per la riduzione di oneri amministrativi previsti da regolamenti ministeriali, si procede, nel rispetto dei criteri di cui comma 2-ter, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e dei Ministri competenti per materia, sentite le associazioni di cui al comma 2-bis.

2-sexies. Alle attività di cui al presente articolo, le amministrazioni provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2-septies. Le disposizioni del presente articolo non si applicano con riferimento agli atti normativi in materia tributaria, creditizia e di giochi pubblici."

2. All'articolo 14, comma 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246, il secondo ed il terzo periodo sono soppressi.

3. All'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge 12 novembre 2011, n. 183, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole "dopo il comma 5" sono sostituite dalle seguenti: "dopo il comma 5- bis";

b) le parole "5- bis." sono sostituite dalle seguenti: "5-ter. ".

*((3-bis. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e' adottato, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, il programma 2012-2015 per la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle amministrazioni pubbliche nelle materie di competenza statale. Per la riduzione relativa alle materie di competenza regionale, si provvede ai sensi dell'articolo 20-ter della legge 15 marzo 1997, n.59, e dei successivi accordi attuativi.*

*3-ter. Il programma di cui al comma 3-bis individua le aree, i tempi e le metodologie di intervento garantendo la partecipazione e la consultazione, anche attraverso strumenti telematici, delle amministrazioni ai fini dell'individuazione degli adempimenti amministrativi da semplificare e dell'elaborazione delle conseguenti proposte. Per l'attuazione del programma si applicano le disposizioni di cui ai commi da 2 a 7 dell'articolo 25 del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133, e successive modificazioni.*

*3-quater. Sulla base degli esiti delle attività definite nel programma di cui al comma 3-bis il Governo emana, entro il 31 dicembre di ciascun anno, uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.400, e successive modificazioni, per la riduzione di oneri amministrativi, previsti da leggi dello Stato, gravanti sulle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni. I regolamenti sono adottati, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con gli altri Ministri competenti per materia, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*

*a) eliminazione o riduzione degli adempimenti ridondanti e non necessari rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici;*

*b) eliminazione o riduzione degli adempimenti eccessivi e sproporzionati rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici;*

*c) eliminazione delle duplicazioni e riduzione della frequenza degli adempimenti; d)*

*informatizzazione degli adempimenti e delle procedure.*

*3-quinquies. Per la riduzione degli oneri amministrativi derivanti da regolamenti o atti amministrativi statali si procede attraverso l'attuazione di appositi piani, adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con gli altri Ministri competenti per materia, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, e successive modificazioni, nei quali sono indicate le misure normative, organizzative e tecnologiche da adottare, assegnando i relativi obiettivi ai dirigenti titolari dei centri di responsabilita' amministrativa.*

*3-sexies. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 25 del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133, e successive modificazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, e' adottato, nel quadro delle indicazioni e delle raccomandazioni dei competenti organismi dell'Unione europea, il programma 2012-2015 per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su imprese e su cittadini, ivi inclusi gli oneri amministrativi. Il programma e' ispirato al principio della proporzionalita' degli oneri alla tutela degli interessi pubblici, tiene conto dei risultati delle attivita' di misurazione e di riduzione gia' realizzate e individua, in raccordo con il programma di cui al comma 3-bis, le aree di regolazione, i tempi e le metodologie di intervento nonche' gli strumenti di verifica dei risultati, assicurando la consultazione dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni. Per la riduzione degli oneri nelle materie di competenza regionale si provvede ai sensi dell'articolo 20-ter della legge 15 marzo 1997, n.59, e dei successivi accordi attuativi.*

*3-septies. Per l'attuazione del programma di cui al comma 3-sexies si applicano le disposizioni di cui ai commi da 2 a 7 dell'articolo 25 del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133, e successive modificazioni.*

*3-octies. Entro il 31 gennaio di ciascun anno, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione rende comunicazioni alle Camere sullo sviluppo e sui risultati delle politiche di semplificazione nell'anno precedente, con particolare riguardo all'attuazione del presente decreto e dei programmi di cui al presente articolo)).*

**Art. 12 DL 5/2012 Semplificazione procedimentale per l'esercizio di attivita' economiche**

1. Fermo restando quanto previsto dalle norme di liberalizzazione delle attivita' economiche e di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese e tenendo conto anche dei risultati del monitoraggio di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, le Regioni, le Camere di commercio industria agricoltura e artigianato, i comuni e le loro associazioni, le agenzie per le imprese ove costituite, le altre amministrazioni competenti e le organizzazioni e le associazioni di categoria interessate ((, comprese le organizzazioni dei produttori di cui al decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228,)) possono stipulare convenzioni, su proposta

dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e per lo sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata Stato regioni ed autonomie locali, per attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio, in ambiti delimitati e a partecipazione volontaria, anche mediante deroghe alle procedure ed ai termini per l'esercizio delle competenze facenti esclusivamente capo ai soggetti partecipanti, dandone preventiva ed adeguata informazione pubblica.

2. Nel rispetto del principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica privata in condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti ((. . .)), che ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica, il Governo adotta uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa (*(,compresa quella agricola,)*) secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative, anche mediante la previsione della conferenza di servizi telematica ed aperta a tutti gli interessati, e anche con modalità asincrona;

b) previsione di forme di coordinamento, anche telematico, attivazione ed implementazione delle banche dati consultabili tramite i siti degli sportelli unici comunali, mediante convenzioni fra Anci, Unioncamere, Regioni (*(, agenzie per le imprese)*) e Portale nazionale impresa in un giorno, in modo che sia possibile conoscere contestualmente gli oneri, le prescrizioni ed i vantaggi per ogni intervento, iniziativa ed attività sul territorio;

c) individuazione delle norme da abrogare a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti e di quelle tacitamente abrogate ai sensi della vigente normativa in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese;

*((c-bis) definizione delle modalità operative per l'integrazione dei dati telematici tra le diverse amministrazioni)).*

3. I decreti di cui al comma 2 sono adottati entro il 31 dicembre 2012, tenendo conto dei risultati della sperimentazione di cui al comma 1 e di quanto previsto dai regolamenti di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previo parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che si intende reso in senso favorevole decorsi trenta giorni dalla richiesta.

4. Con i regolamenti di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, sono altresì individuate le attività sottoposte ad autorizzazione, a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) con asseverazioni o a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) senza asseverazioni ovvero a mera comunicazione e quelle del

tutto libere.

*((4-bis. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 10 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n.40, e successive modificazioni, si applicano anche in caso di esercizio congiunto dell'attivita' di estetista con altra attivita' commerciale, a prescindere dal criterio della prevalenza)).*

5. Le Regioni *((e le province autonome di Trento e di Bolzano))*, nell'esercizio della loro potesta' normativa, disciplinano la materia oggetto del presente articolo nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 29 della legge 7 agosto 1990 n. 241, dall'articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e dall'articolo 34 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. A tale fine, il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, promuovono anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi, o intese ai sensi dell'articolo 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59.

6. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente articolo i servizi finanziari, come definiti dall'articolo 4 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, nonche' i procedimenti tributari e in materia di giochi pubblici *((e di tabacchi lavorati,))* per i quali restano ferme le particolari norme che li disciplinano.

#### **Art. 14 DL 5/2012 - Semplificazione dei controlli sulle imprese**

1. La disciplina dei controlli sulle imprese, comprese le aziende agricole, e' ispirata, fermo quanto previsto dalla normativa *((dell'Unione europea))*, ai principi della semplicita', della proporzionalita' dei controlli stessi e dei relativi adempimenti burocratici alla effettiva tutela del rischio, nonche' del coordinamento dell'azione svolta dalle amministrazioni statali, regionali e locali.

2. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono tenute a pubblicare sul proprio sito istituzionale e sul sito [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) la lista dei controlli a cui sono assoggettate le imprese in ragione della dimensione e del settore di attivita', indicando per ciascuno di essi i criteri e le modalita' di svolgimento delle relative attivita'.

3. Al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitivita' delle imprese e di assicurare la migliore tutela degli interessi pubblici, il Governo e' autorizzato ad adottare, anche sulla base delle attivita' di misurazione degli oneri di cui all'articolo 25, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, uno o piu' regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, volti a razionalizzare, semplificare e coordinare i controlli sulle imprese.

4. I regolamenti sono emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e dei Ministri competenti per materia, sentite le associazioni imprenditoriali *((e le organizzazioni sindacali*

*comparativamente piu' rappresentative su base nazionale,))* in base ai seguenti principi e criteri direttivi, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 20, 20-bis e 20-ter, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni:

a) proporzionalita' dei controlli e dei connessi adempimenti amministrativi al rischio inerente all'attivita' controllata, nonche' alle esigenze di tutela degli interessi pubblici;

b) eliminazione di attivita' di controllo non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici;

c) coordinamento e programmazione dei controlli da parte delle amministrazioni in modo da assicurare la tutela dell'interesse pubblico evitando duplicazioni e sovrapposizioni e da recare il minore intralcio al normale esercizio delle attivita' dell'impresa, definendo la frequenza e tenendo conto dell'esito delle verifiche e delle ispezioni gia' effettuate;

d) collaborazione ((. . .)) con i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarita';

e) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale;

f) *((razionalizzazione, anche mediante riduzione o eliminazione di controlli sulle imprese, tenendo conto del possesso di certificazione del sistema di gestione per la qualita' ISO))* o altra appropriata certificazione emessa, a fronte di norme armonizzate, da un organismo di certificazione accreditato da un ente di accreditamento designato da uno Stato membro dell'Unione europea ai sensi del Regolamento 2008/765/CE, o firmatario degli Accordi internazionali di mutuo riconoscimento (IAF MLA).

5. Le regioni *((, le province autonome di Trento e di Bolzano))* e gli enti locali, nell'ambito dei propri ordinamenti, conformano le attivita' di controllo di loro competenza ai principi di cui al comma 4. A tale fine, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono adottate apposite Linee guida mediante intesa in sede di Conferenza unificata.

6. Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai controlli *((in materia fiscale, finanziaria e di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro,))* per i quali continuano a trovare applicazione le disposizioni previste dalle vigenti leggi in materia.

*((6-bis. Nell'ambito dei lavori pubblici e privati dell'edilizia, le amministrazioni pubbliche acquisiscono d'ufficio il documento unico di regolarita' contributiva con le modalita' di cui all'articolo 43 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n.445, e successive modificazioni)).*

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

Tali interventi legislativi partono da un assunto condiviso: in Italia i vincoli burocratici e gli orpelli amministrativi che gravano sulle imprese e sui cittadini sono eccessivi. Tuttavia nella fretta di arrivare a semplificare il più possibile, il legislatore nazionale ha, in questo biennio, costruito un complesso normativo sul

tema della semplificazione amministrativa che rischia di essere da ostacolo ai processi di semplificazione attuati dagli enti locali (Regioni, Province, Comuni e le stesse amministrazioni periferiche dello Stato). Il legislatore nazionale si è limitato soprattutto negli ultimi provvedimenti a richiamare principi generali, a legiferare con norme omnicomprensive<sup>15</sup>, con la pretesa di arrivare a produrre risultati tangibili per i destinatari nel breve periodo, sottovalutando l'inerzia dei processi di cambiamento e la resistenza alla deregolamentazione che trova proprio all'interno della Pubblica amministrazione il suo caposaldo. Una valutazione simile si legge anche in rapporto della Banca d'Italia<sup>16</sup>: «Dall'analisi delle politiche di semplificazione adottate in Italia fin dagli inizi degli anni novanta emerge una scarsa attenzione sia all'analisi di impatto delle misure normative introdotte (e continuamente modificate) in materia di attività d'impresa e azione amministrativa, sia al monitoraggio *ex post* degli effetti che ne scaturiscono. Si è spesso adottato un approccio "normativo-formalistico", non verificando la reale capacità di adattamento degli uffici amministrativi di applicare i numerosi interventi normativi di volta in volta introdotti e la difficoltà di applicazione in relazione al quadro normativo e regolamentare già esistente».

### 3. Competitività e semplificazione: alcuni dati di contesto

Benché il tema della semplificazione amministrativa e della riduzione degli oneri burocratici sia entrata da tempo nell'agenda del Governo, non sembra che le iniziative legislative nazionale siano state fin qui risolutive, come dimostra la fotografia scattata dall'indagine Doing Business 2012, in cui la posizione dell'Italia è peggiorata in termini comparativi rispetto a quella dell'anno precedente: il nostro Paese arranca perdendo posizioni, a testimonianza che le novità introdotte non sono sufficienti a tenere il passo con le riforme o i progressi degli altri Paesi.

La rilevazione della World Bank utilizza un metodo di rilevazione dei costi delle procedure indagate che aiuta a individuare la criticità in alcune procedure standard. Ogni processo considerato viene segmentato in singoli procedimenti o fasi dei quali si calcolano i tempi medi di conclusione e i costi effettivi sostenuti dall'impresa. A prescindere dalla qualità statistica della rilevazione, che riguarda un numero necessariamente ristretto di casi non necessariamente rappresentativo della popolazione delle imprese italiane, il metodo utilizzato per definire i costi e i tempi del procedimento consente di avere una stima più realistica degli oneri che

---

<sup>15</sup> «L'uso di misure orizzontali, spesso espresse in termini di principio, non è di per sé privo di efficacia e può orientare le soluzioni degli interpreti. Esso tuttavia non dà risultati certi e immediati» (Fonderico, G., p. 22 in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2012).

<sup>16</sup> Occhilupo, R. (2011) La riduzione di tempi e costi di avvio dell'attività d'impresa in Italia: tentativi di riforma, *Questioni di economia e finanza*, n. 110, Banca d'Italia.

gravano sulle imprese in quei procedimenti considerati, oneri che non sono sempre attribuibili alla Pubblica amministrazione.

**Tabella 2 - Italia: posizione graduatoria indagine Doing Business (anni 2011- 2012)**

	<b>Posizione graduatoria Doing Business 2012</b>	<b>Posizione graduatoria Doing business 2011</b>	<b>Cambiamenti variazioni</b>
Avviare l'impresa	77	67	-10
Ottenere un permesso edilizio	96	93	-3
Allacciamento alla rete elettrica	109	108	-1
Trasferire la proprietà	84	82	-2
Ottenere credito	98	96	-2
Proteggere gli investitori	65	60	-5
Pagare le imposte	134	131	-3
Scambi internazionali	63	63	
Risolvere le dispute commerciali	158	158	
Procedure concorsuali	30	30	

*Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati World Bank*

Conferme sul costo di avviamento di un'attività imprenditoriale nel nostro Paese arrivano anche dal monitoraggio annuale effettuato dalla Commissione europea: l'Italia è il Paese europeo dove è più costoso avviare un'attività imprenditoriale, sebbene tale costo si confronti con un tempo richiesto di un solo giorno (Tab. 3) che è il tempo previsto nella Comunicazione Unica, frutto per lo più di una previsione normativa che non trova sempre riscontro nella realtà.

**Tabella 3 - Tempi e costi per avviare un'attività secondo le procedure europee**

<b>Paese</b>	<b>Tempo richiesto (gg)</b>	<b>Costo necessario per avviare un'attività (€)</b>
Belgio	1,5	517
Danimarca	1	89
Germania	5	226
Irlanda	2-5	50
Spagna	17,5	115
Francia	4	84
Italia	1	2673
Paesi Bassi	2	1040
Austria	11	385
Regno Unito	5	33
Unione Europea	6,5	397

*Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Commissione Europea - Start up procedures: Progress in 2011*

### 3.1. Analisi risultati trasmessi per singoli indicatori riguardanti la Lombardia e raffronto con la classifica Doing Business elaborata a livello nazionale (2012)

Alcune evidenze sui costi della burocrazia e più in generale della regolazione emergono anche dai dati preliminari (non definitivi) dell'indagine Doing Business della Banca Mondiale<sup>17</sup> riferiti alla sola città di Milano considerata rappresentativa della Lombardia.

Per fornire una prima e non esaustiva interpretazione dei dati, si propone un confronto tra i risultati preliminari trasmessi dal gruppo di ricerca della Banca Mondiale e l'indagine condotta a livello nazionale nel 2012 (<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/italy/>).

I procedimenti censiti dall'indagine Doing Business sulla Lombardia (Milano) sono quattro:

- avvio di impresa (tab.4);
- ottenimento di permessi edilizi (tab. 5);
- trasferimento di proprietà immobiliare (tab. 6);
- risoluzione dispute commerciali (tab. 7);

La Lombardia (Milano) sarebbe posizionata meglio rispetto all'Italia per quanto riguarda l'avvio di impresa e l'ottenimento di permessi edilizi. Per le altre procedure prese in esame dall'indagine occorrerà verificare in sede di validazione dei risultati il peso degli specifici indicatori.

Un aspetto qualificante di questa indagine, oltre alla possibilità di evidenziare il posizionamento della Lombardia nel ranking mondiale stilato dal rapporto Doing Business 2012, è quello di utilizzare per la valutazione dei costi delle procedure le spese effettivamente sostenute dalle imprese e non solo gli oneri informativi e burocratici. Ciò consente di conoscere il peso delle voci ascrivibili alla parte delle imposte/bolli e degli onorari dei soggetti privati che intervengono nei procedimenti amministrativi.

**Tabella 4 - Avvio di impresa (Starting a business)**

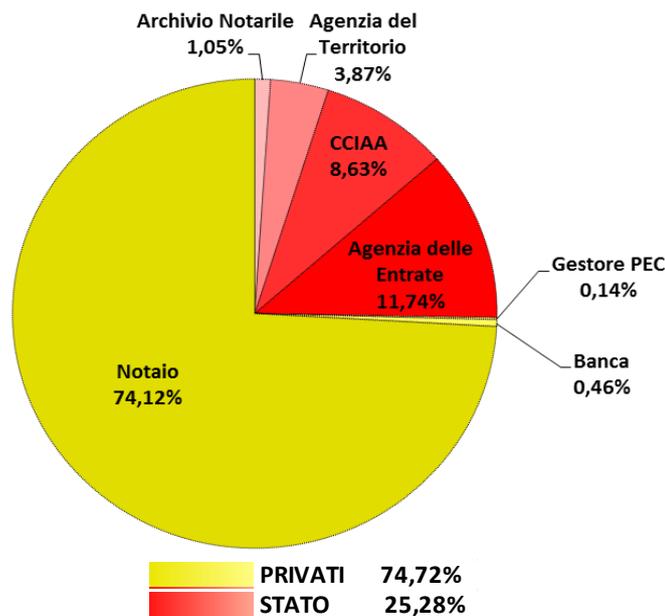
	Risultati preliminari indagine	Doing Business ITALIA 2012
numero di procedure	<b>7*</b>	6
durata totale (giorni solari)	<b>10**</b>	6
costo totale	17,22% del reddito procapite	18,2% del reddito procapite

Fonte – elaborazioni Eupolis Lombardia su dati World Bank

<sup>17</sup> L'indagine è stata commissionata dalla Presidenza del Consiglio con l'obiettivo di avanzare proposte di intervento per aumentare l'attrattività delle regioni meridionali.

Nel caso dell'avvio di impresa, ad esempio, è la parcella notarile a costituire la quota parte maggiore di costo di questo procedimento. La parte di costo ascrivibile al settore pubblico, al netto della valutazione del valore del tempo impiegato per avviare l'impresa, è meno di un quarto e per la metà imputabile all'amministrazione centrale dello Stato (fig. 1).

**Figura 1 – Avvio di impresa (Lombardia) - Distribuzione del costo complessivo per attore**



Fonte – elaborazioni Éupolis Lombardia su dati World Bank

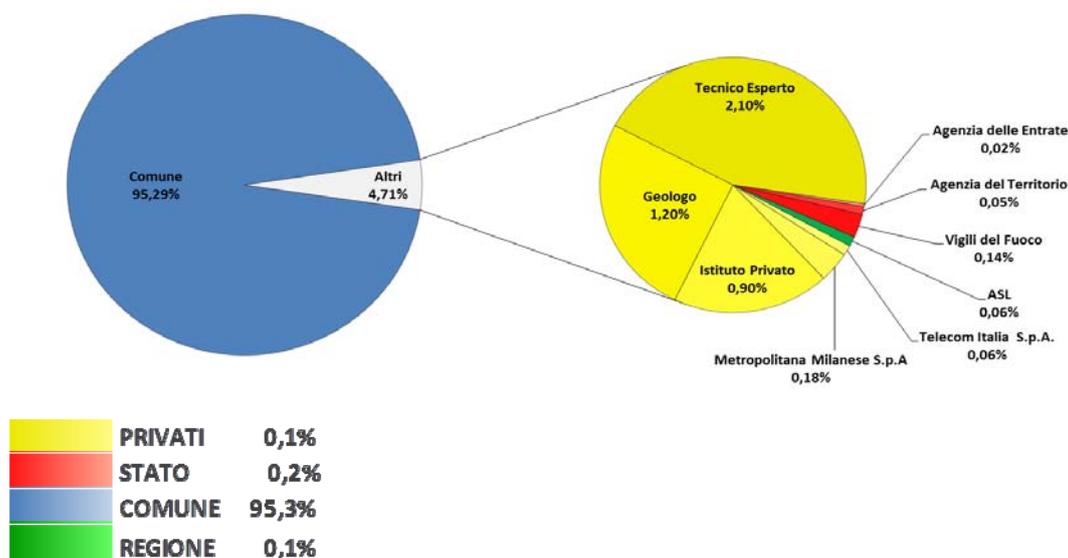
Il costo dell'ottenimento del permesso edilizio per costruire un fabbricato industriale è gravato dagli oneri di urbanizzazione comunali (in questo caso del Comune di Milano). Va detto che però il dato è oggetto di revisione da parte del gruppo di lavoro e nella versione finale potrebbe subire dei sostanziali ritocchi. È invece marginale, almeno sull'esborso monetario connesso a questo procedimento il ruolo dell'amministrazione regionale, rappresentata dalle ASL (fig. 2). La durata totale misurata in giorni dell'ottenimento del permesso edilizio è significativamente inferiore alla media italiana (tab. 5), dato che se confermato posizionerebbe la Lombardia in una posizione migliore di quella occupata nell'indagine Doing Business 2012 dall'Italia (96<sup>^</sup>).

**Tabella 5 - Ottenimento permessi edilizi (Dealing with construction permits)**

	Risultati indagine per RL	Doing Business ITALIA 2012
numero di procedure	14	11
durata totale (giorni solari)	145	258
costo totale	138,1% del reddito procapite	138,1% del reddito procapite

Fonte – elaborazioni Éupolis Lombardia su dati World Bank

**Figura 2 – Ottenimento permessi edilizi (Lombardia) - Distribuzione del costo complessivo per attore**



Fonte – elaborazioni Éupolis Lombardia su dati World Bank

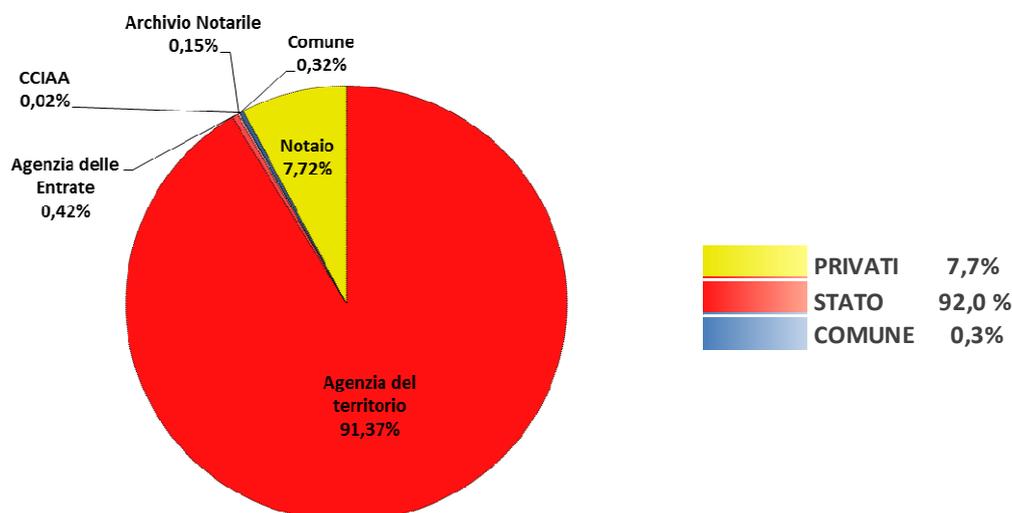
Nel procedimento di trasferimento della proprietà immobiliare rileva invece il ruolo delle imposte immobiliari e di registro che rappresentano oltre il 90% degli esborsi complessivi per questa fattispecie di provvedimento (fig. 3). Anche in questo caso la durata del procedimento misurato in giorni è inferiore rispetto al corrispondente valore italiano (tab.4).

**Tabella 6 - Trasferimento della Proprietà Immobiliare (Registering Property)**

	Risultati indagine per RL	Doing Business ITALIA 2012
numero di procedure	7	7
durata totale (giorni solari)	20	27
costo totale	216,38% del reddito procapite	...

Fonte – elaborazioni Éupolis Lombardia su dati World Bank

**Figura 3 –Trasferimento della proprietà immobiliare (Lombardia) - Distribuzione del costo complessivo per attore**



Fonte – elaborazioni Éupolis Lombardia su dati World Bank

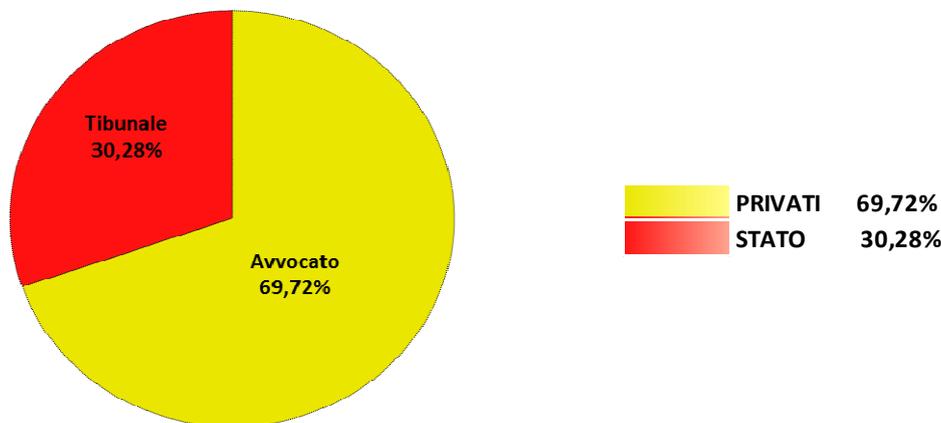
L'ultimo procedimento considerato nell'indagine della World Bank riguarda la risoluzione delle dispute commerciali, fattispecie che interessa soprattutto il funzionamento dei tribunali presso cui le controversie commerciali sono gestite. Si tratta di un procedimento che riguarda una amministrazione periferica dello Stato, il tribunale appunto, e vede un forte coinvolgimento degli ordini professionali. In particolare fatto 100 il costo di una controversia tipo, quasi il 70% dipende dall'onorario degli avvocati che a sua volta dipende dalla considerevole lunghezza di questo processo, che non a caso colloca l'Italia negli ultimi posti della graduatoria dell'indagine Doing Business (fig. 4).

**Tabella 7 - Risoluzione delle dispute commerciali (Enforcing contracts)**

	Risultati indagine per RL	Doing Business ITALIA 2012
numero di procedure	41	41
durata totale (giorni solari)	1238	1210
costo totale	16.748 €	...

Fonte – elaborazioni Éupolis Lombardia su dati World Bank

**Figura 4 - Risoluzione delle dispute commerciali (Enforcing contracts) - Distribuzione del costo complessivo per attore**



Fonte – elaborazioni Éupolis Lombardia su dati World Bank

In sintesi, i risultati dell'indagine Doing Business condotta sulla città di Milano con il coinvolgimento della Camera di Commercio, del Comune di Milano e di Regione Lombardia evidenziano che:

- sul costo effettivo dei procedimenti considerati pesano fattori diversi dagli oneri burocratici, quali le tasse e gli onorari dei professionisti;
- la durata dei procedimenti può rappresentare un indicatore dell'efficacia della pubblica amministrazione locale rispetto al contesto nazionale;
- la semplificazione burocratica amministrativa rappresenta una parte dei costi che l'amministrazione pubblica impone alle imprese. Nello specifico questa indagine mette in luce proprio gli esborsi monetari da parte delle imprese;
- l'amministrazione regionale non impone oneri burocratici significativi alle imprese.

A conclusioni analoghe giunge lo studio di Unioncamere Lombardia "Imprese e burocrazia"<sup>18</sup> secondo cui il livello di adempimenti amministrativi relativi a norme di competenza regionale è sotto la media nazionale. L'indagine di Unioncamere adotta una definizione di onere burocratico che tiene conto non solo degli spese effettivamente sostenute dalle imprese (per bolli, tasse, spese per professionisti, etc) ma anche i costi imputabili alla perdita di tempo legata alla durata dei procedimenti amministrativi, perdita opportunamente valutata per tenere conto del valore del tempo per l'impresa. Da questo punto di vista lo studio di Unioncamere Lombardia conferma che la situazione regionale è in media

---

<sup>18</sup> Giachi (2011), Imprese e burocrazia. Sesto rapporto nazionale 2011, Franco Angeli, Milano e Unioncamere Lombardia (2011) Imprese e burocrazia. Focus di approfondimento territoriale del VI Rapporto nazionale 2011.

migliore rispetto a quella del Paese sia per quanto concerne le giornate uomo dedicate dalle imprese agli adempimenti burocratici, con un miglioramento di oltre 10 punti percentuali rispetto al 2010, sia dei costi complessivi (Tabb. 8-9).

**Tabella 8 - Totale giornate uomo dedicate ad adempimenti burocratici**

	giornate/uomo
Lombardia	24,6
Provincia Milano	26,5
Italia	28

*Fonte – elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Unioncamere Lombardia*

**Tabella 9 - Totale costi sostenuti dalle imprese (giornate uomo e consulenti esterni)**

	€/anno
Lombardia	11.841
Provincia Milano	12.289
Italia	12.765

*Fonte – elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Unioncamere Lombardia*

La riduzione degli oneri burocratici equivale a una politica industriale senza portafoglio, che diventa una strategia di intervento per la competitività delle imprese quasi obbligata, stante la riduzione delle risorse pubbliche che limiteranno anche per i prossimi anni la possibilità di attuare interventi di incentivazione finanziaria a favore delle imprese.

La riduzione della complessità dei procedimenti amministrativi, oltre a restituire al sistema produttivo risorse indispensabili per competere, si traduce anche in un'opportunità di guadagno netto di produttività per la stessa Pubblica amministrazione, che avrebbe l'opportunità di trasferire le risorse liberate dalla semplificazione amministrativa all'erogazione di servizi a più alto valore aggiunto.

A trarre beneficio dalla semplificazione non sarebbero solo le imprese e la Pubblica amministrazione, ma anche il mondo delle professioni. La struttura produttiva molto frammentata e la complessità di molti iter amministrativi ha di fatto contribuito ad alimentare nel nostro Paese, più che altrove, un diffuso ricorso all'intermediazione per gestire i rapporti con la Pubblica amministrazione che trova conferma indiretta nei dati sulle pratiche spedite tramite il sistema della comunicazione unica al Registro delle imprese. Secondo Infocamere, in un anno di operatività del sistema, i professionisti hanno inviato oltre la metà delle quasi 3 milioni di pratiche spedite.

Una politica di semplificazione che non tenga in debito conto il ruolo dei professionisti, ha concrete possibilità di non raggiungere gli obiettivi previsti, sia perché il mancato coinvolgimento delle professioni rischia di indebolirne l'efficacia attuativa, sia perché la valutazione e la ripartizione dei benefici risulta giocoforza incompleta.

L'altro aspetto da tenere in considerazione è lo stretto legame che unisce semplificazione amministrativa, deregolamentazione e liberalizzazione. Alcuni provvedimenti approvati a livello nazionale, sulla scorta delle raccomandazioni di autorevoli organismi internazionali tra cui l'OCSE, la World Bank e la Commissione europea, vanno in questa direzione. Si pensi ad esempio al provvedimento a favore dello start up di impresa che impone la gratuità per la scrittura notarile o il tentativo di allargare la concorrenza tra e all'interno degli ordini professionali che potrebbe preludere a un abbassamento delle tariffe e degli onorari anche a vantaggio delle imprese.

#### 4. L'azione regionale

Con l'istituzione dell'Assessorato alla Semplificazione e alla Digitalizzazione, l'azione regionale in materia di semplificazione amministrativa segna, nella IX legislatura una svolta importante: il passaggio da una pluralità di interventi, spesso puntuali e sporadici, ad una strategia coordinata di lungo respiro.

Il documento che riassume bene questo salto di qualità del percorso di semplificazione lombardo è l'agenda di Governo 2011-2015 per la semplificazione e la modernizzazione del sistema Lombardia nel quale viene elaborato un quadro ampio e articolato dell'azione regionale, attenta all'aspetto attuativo della politica di semplificazione, che richiede molto lavoro di coordinamento istituzionale e al coinvolgimento degli attori che, a vario titolo, entrano nel processo di semplificazione. I punti qualificanti di questo programma sono: coinvolgimento, misurazione, governance, informatizzazione.

Dopo la costituzione della *task force zero burocrazia*, che riunisce le rappresentanze delle associazioni imprenditoriali e sindacali dei lavoratori con il compito di condividere gli obiettivi dell'azione di semplificazione, l'amministrazione regionale ha avviato un tavolo permanente di consultazione specificamente riservato agli Ordini e ai Collegi professionali che, oltre a riconoscere formalmente l'importanza dei professionisti quali interlocutori privilegiati delle PMI, intende porsi come un laboratorio per la sperimentazione di interventi di semplificazione sulle imprese e serbatoio di spunti e suggerimenti per la riduzione degli oneri burocratici imposti dalla Pubblica amministrazione ai cittadini e alle imprese.

L'attenzione posta alla centralità dell'utente del servizio della pubblica amministrazione, sia esso un cittadino o un'impresa, è fondamentale affinché la politica di semplificazione possa fare il passaggio auspicato da politica per gli addetti ai lavori a un modo nuovo di concepire il rapporto tra Pubblica amministrazione e utenti, superando l'autoreferenzialità delle logiche che governano gli apparati burocratici.

Di qui l'apertura di un canale diretto con i cittadini - [semplific@conoi.it](mailto:semplific@conoi.it) con noi – casella di posta elettronica per la raccolta di esperienze, idee, episodi, suggerimenti degli utenti dei servizi pubblici utili alla risoluzione di difficoltà e

disservizi per migliorare la qualità dei servizi pubblici e ridurre il peso delle lungaggini amministrative.

L'originalità dell'approccio dell'amministrazione regionale al tema della semplificazione amministrativa è testimoniato anche dalle numerose iniziative volte a misurare, monitorare, quantificare gli oneri amministrativi che la Pubblica amministrazione regionale accolla a imprese e cittadini.

Gli oneri informativi, oggetto di un apposito obiettivo di riduzione nella misura del 25 per cento entro il 2012, rappresentano, infatti, solo una parte degli oneri burocratici complessivamente sopportati dal sistema produttivo. E' questa massa di costi di difficile quantificazione in cui vanno compresi i costi per le lungaggini amministrative, gli esborsi monetari diretti, i costi di adeguamento alle normative, che l'amministrazione regionale intende aggredire, in modo graduale, adottando metodologie di misurazione innovative, adatte al contesto lombardo, che si discostano dalla tradizionale e costosa MOA.

La misurazione degli oneri amministrativi avviata nel 2011 su 47 procedimenti scelti di concorso con le Direzioni Generali ha consentito di conseguire risparmi significativi, quantificabili in oltre 10 milioni di euro, tra minori costi diretti e riduzione dei tempi interni. La gran parte di questi risparmi è relativa alla Pubblica amministrazione con oltre 9 milioni di euro, il che dimostra come dall'azione di semplificazione vengano liberate risorse soprattutto nel settore pubblico. Le imprese beneficiarie di questi interventi di semplificazione sono 35417. Gli interventi di semplificazione hanno prodotto importanti effetti anche sui cittadini, con un risparmio di 845.306 ore di tempo per i 930mila utenti interessati dalle misure attuate.

Parallelamente alla sperimentazione della rilevazione degli oneri amministrativi su procedimenti interni, l'amministrazione regionale lombarda sta collaborando attivamente con il Dipartimento della Funzione Pubblica, alle attività di misurazione degli oneri informativi su procedimenti di competenza del governo centrale. Regione Lombardia è uno dei membri del Comitato paritetico sulla misurazione degli oneri amministrativi che ha il compito di coordinare le metodologie della misurazione e della riduzione degli oneri.

Il rilancio dell'impegno del Governo su semplificazione amministrativa e riduzione degli oneri burocratici, contenuto nelle ultime misure approvate, conferma la bontà della scelta attuata in questa legislatura di istituire un Assessorato dedicato. Ciò ha consentito di rafforzare la governance dei processi di semplificazione, intensificando i rapporti con gli altri soggetti pubblici coinvolti EELL e Camere di commercio, per scongiurare il rischio che le zone grigie di competenza tra enti inceppino l'attuazione dei provvedimenti di semplificazione.

## *Dossier 5.1. “Struttura del Piano territoriale e del Piano paesistico regionale. Il ruolo strategico e di indirizzo per l’organizzazione del territorio”*

### 1. Elementi di rilievo riguardanti il 2011

Tre evidenze devono essere richiamate come rappresentative, per il 2011, delle materie riguardanti il governo del territorio. In primo luogo lo stato di approvazione dei Piani Territoriali Regionali d’Area (PTRA). Essi si caratterizzano come strumento “chiave” di governo delle dinamiche territoriali ed evidenziano dinamicità di sviluppo, interesse da parte dei territori stessi, nonché rappresentano esperienze (“laboratori” per certi versi) di governance territoriale.

Per secondo l’avanzamento del processo di definizione e approvazione dei Piani di Governo del Territorio (PGT). Esso appare ancora una questione di faticosa soluzione, benché ci siano già esperienze di piani di “seconda generazione”. La completa transizione al modello pianificatorio proposto dalla L.r. 12/2005 non dipende solamente dall’approvazione dei PGT in tutti i comuni lombardi, ma dalla comprensione e dall’attuazione di paradigmi disciplinari e culturali di rottura rispetto al tradizionale passato. La dilatazione dei tempi di attuazione della L.r. 12/2005 consiglia una riflessione sulle cause dei ritardi.

L’ultimo elemento riguarda il costituendo Osservatorio per la Qualità del Paesaggio come individuato dalla normativa e dal Piano Paesaggistico lombardo (PPR). Pur in assenza di un quadro di riferimento nazionale (l’Osservatorio nazionale), rappresenta una concreta occasione di valorizzazione del patrimonio paesaggistico lombardo e un efficace strumento a supporto del PPR.

### 2. I Piani Territoriali Regionali d’Area (PTRA)

Come si è indicato in sede di Dossier la L.r. 12/2005 ha introdotto nell’impianto normativo regionale lo strumento dei Piani Territoriali Regionali d’Area (PTRA), in particolar modo basandosi sull’esperienza sviluppata nel corso del Piano d’Area Malpensa. Il comma 6 dell’art. 20 della legge per il governo del territorio lombardo indica che “qualora aree di significativa ampiezza territoriale siano

interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali aventi rilevanza regionale o sovraregionale, il PTR può, anche su richiesta delle province interessate, prevedere l'approvazione di un piano territoriale regionale d'area, che disciplini il governo di tali aree”.

Le strutture regionali sono state direttamente impegnate nello sviluppo di questo strumento pianificatorio, ritenuto particolarmente significativo per il governo e la soluzione di problematiche (territoriali ovviamente) di importanti contesti lombardi, che ad oggi conta due strumenti approvati in Consiglio Regionale ai sensi della L.r. 12/2005.

Rispetto alle versione originaria del Dossier è da segnalare per prima l'approvazione in Consiglio Regionale del Piano Territoriale Regionale d'Area Navigli Lombardi avvenuta in conclusione del 2010. Interessante segnalare come successivamente all'approvazione del Piano vi sia stata l'occasione di approfondimento e di confronto partecipato nel corso dell'anno successivo (2011), in ordine all'importanza e alla complessità dei temi affrontati.

Il Piano interessa l'insieme dei comuni rivieraschi del sistema dei Navigli Lombardi, sistema territoriale dalle grandi potenzialità legate alla presenza di risorse storico-architettoniche e naturalistico-ambientali, ma necessaria di una pianificazione concertata tra i diversi attori. Gli obiettivi del PTR Navigli Lombardi sono quelli del miglioramento della qualità della vita e il riequilibrio ambientale, la promozione di azioni orientate alla valorizzazione e allo sviluppo sostenibile dell'area e al reperimento di risorse finanziarie. Il PTR assume anche il compito di coordinamento degli strumenti di pianificazione locale secondo una visione sovralocale.

Più recente, dicembre 2011, è invece l'approvazione del Piano Territoriale Regionale d'Area di Montichiari in Consiglio Regionale, piano finalizzato al sostegno delle potenzialità del bacino territoriale interessato dallo sviluppo dello scalo aeroportuale, legate in particolar modo alle connessioni infrastrutturali internazionali e a importanti sistemi territoriali quali il Sistema dei Laghi, il Sistema Montano, l'area Metropolitana e il Sistema Pedemontano. Per effetto della sua pubblicazione, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Brescia e i Piani di Governo del Territorio dei Comuni compresi nell'ambito del Piano d'Area (Castenedolo, Ghedi, Montichiari e Montirone), sono soggetti ad una verifica regionale di coerenza rispetto ai contenuti del Piano stesso, come previsto dall'art.20, comma 6 della L.r. n. 12 del 2005 (Fonte: Regione Lombardia, Direzione Generale Territorio e Urbanistica, [www.territorio.regione.lombardia.it](http://www.territorio.regione.lombardia.it)).

### 3. Stato di avanzamento dei PGT

Come noto i Piani di Governo del Territorio (PGT) rappresentano lo strumento più innovativo e di rottura, rispetto agli schemi tradizionali della pianificazione territoriale, introdotto dalla l.r. 12/2005.

I tempi dettati dalla legge regionale per la predisposizione di questi strumenti sono stati ormai superati, ma il numero di comuni che hanno approvato il PGT non raggiunge il 50% dei comuni lombardi. Le province più virtuose sotto questo aspetto sono quelle di Cremona e Mantova che contano rispettivamente il 71% e il 60% dei propri comuni con PGT approvato. Sondrio è la provincia fanalino di coda con solo il 26% dei comuni con PGT approvato.

Se si considerano i comuni con PGT adottato, ovvero quelli che verosimilmente nel breve periodo potranno arrivare all'approvazione definitiva dello strumento, emerge una realtà che potrà modificarsi sensibilmente nei prossimi mesi essendo solamente del 15% il valore complessivo regionale. È dunque presumibile che le province di Como, Lecco, Sondrio e Varese non raggiungeranno percentuali di approvazione dei PGT particolarmente importanti.

Tabella 1 - Stato di avanzamento dei PGT - marzo 2012

Provincia	n° Comuni	Avviati		Adottati		Approvati	
		n°	quota sul totale	n°	quota sul totale	n°	quota sul totale
BG	244	96	39%	48	20%	100	41%
BS	206	55	27%	32	16%	119	58%
CO	160	83	52%	19	12%	58	36%
CR	115	19	17%	14	12%	82	71%
LC	90	42	47%	16	18%	32	36%
LO	61	23	38%	9	15%	29	48%
MN	70	20	29%	8	11%	42	60%
MI	134	47	35%	25	19%	62	46%
MB	55	14	25%	9	16%	32	58%
PV	190	67	35%	29	15%	94	49%
SO	78	46	59%	12	15%	20	26%
VA	141	68	48%	16	11%	57	40%
<b>TOTALI</b>	<b>1544</b>	<b>580</b>	<b>38%</b>	<b>237</b>	<b>15%</b>	<b>727</b>	<b>47%</b>

Fonte: DG Territorio e Urbanistica, Regione Lombardia

Il confronto temporale pone in evidenza le dinamiche di performance nelle diverse province lombarde. L'avanzamento nell'approvazione dei PGT è diffuso in tutte le province, ma mentre nelle province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Mantova e Monza e Brianza vi è una dinamica più accentuata nel primo periodo considerato (aprile 2010 – luglio 2011, calcolato sulla media mensile), nelle restanti province di Como, Lecco, Milano, Pavia, Sondrio e Varese si è invece verificata una sensibile accelerazione nel secondo periodo (luglio 2011 – marzo 2012).

**Tabella 2 - Stato di avanzamento dei PGT - Confronto Aprile 2010 - Luglio 2011 – Marzo 2012**

Provincia	n° Comuni	Adottati (quota sul totale)			Approvati (quota sul totale)		
		apr-10	lug-11	mar-12	apr-10	lug-11	mar-12
BG	244	15%	14%	20%	19%	36%	41%
BS	206	21%	11%	16%	27%	52%	58%
CO	162	13%	10%	12%	15%	28%	36%
CR	115	43%	23%	12%	17%	57%	71%
LC	90	17%	14%	18%	13%	28%	36%
LO	61	23%	15%	15%	13%	39%	48%
MN	70	19%	14%	11%	17%	49%	60%
MI	134	16%	16%	19%	19%	36%	46%
MB	55	13%	7%	16%	38%	53%	58%
PV	190	15%	18%	15%	13%	35%	49%
SO	78	5%	17%	15%	4%	14%	26%
VA	141	20%	18%	11%	8%	28%	40%

Fonte: elaborazione Èupolis Lombardia su dati DG Territorio e Urbanistica, Regione Lombardia

#### 4. L'Osservatorio per la Qualità del Paesaggio

Nell'ambito degli approfondimenti in ordine al presente dossier l'istituzione, la progettazione e il prossimo avvio dell'Osservatorio Regionale per la Qualità del Paesaggio dell'Osservatorio appare di particolare rilevanza in quanto definisce uno strumento funzionale al monitoraggio sia dello stato del paesaggio regionale, e quindi di una particolare dimensione del territorio, che dell'efficacia degli strumenti di governo del paesaggio stesso. Primo fra tutti il Piano Paesaggistico Regionale (PPR). L'art. 42 del Piano Paesaggistico Regionale del 2010 prevede infatti che la Giunta regionale svolga "un'azione sistematica e costante di monitoraggio dello stato del paesaggio lombardo e dell'efficacia della pianificazione paesaggistica".

Si ricorda che con il dCR n.951 del 19/01/2010, il Consiglio Regionale ha approvato il Piano Paesaggistico Regionale, quale parte integrante del Piano Territoriale Regionale (PTR), che trova nel D.lgs 42/2004 e, soprattutto, nella Convenzione Europea del Paesaggio e nei suoi "principi ispiratori", riferimenti importanti (come ad esempio l'applicazione della Convenzione a tutto il territorio, dalla quale consegue che tutto il territorio deve essere preso in considerazione nei piani e programmi di valorizzazione paesaggistica, quindi non più soltanto i paesaggi 'eccezionali', ma anche i "paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati").

La definizione dei compiti e delle modalità operative dell'Osservatorio regionale necessita di un processo di approfondimento non trovando una specifica definizione dei contenuti nella normativa di riferimento.

L'articolo 133 sulla *Cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio* Del D.Lgs. 42/2004, poi sostituito dal D.Lgs. 26 marzo 2008, n.63), da una prima indicazione dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio e specifica che:

1. *Il Ministero e le regioni definiscono d'intesa le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio tenendo conto anche degli studi, delle analisi e delle proposte formulati dall'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, istituito con decreto del Ministro, nonché dagli Osservatori istituiti in ogni regione con le medesime finalità.*
2. *Il Ministero e le regioni cooperano, altresì, per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all'articolo 131, comma 1. Nel rispetto delle esigenze della tutela, i detti indirizzi e criteri considerano anche finalità di sviluppo territoriale sostenibile.*
3. *Gli altri enti pubblici territoriali conformano la loro attività di pianificazione agli indirizzi e ai criteri di cui al comma 2 e, nell'immediato, adeguano gli strumenti vigenti.*

Il successivo Decreto Ministeriale del 25 settembre 2008 istituisce l'Osservatorio nazionale, e con successivi decreti del 14 ottobre 2008 e del 28 novembre 2008 ne sono stati nominati i componenti. L'art.3 ne definisce i compiti:

*«1. L'Osservatorio promuove studi e analisi per la formulazione di proposte idonee alla definizione delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio italiano. In particolare:*

- a) *propone la rete delle strutture ministeriali e delle strutture regionali e locali che, in coerenza con le iniziative di elaborazione e di approvazione dei piani paesaggistici, sono deputate a fornire all'Osservatorio stesso i dati sugli ambiti paesaggistici a livello regionale, interregionale e nazionale, sulle loro caratteristiche, sullo stato dei beni paesaggistici ivi presenti, sugli interventi di restauro del paesaggio, di riqualificazione e recupero delle aree degradate;*
- b) *identifica casi di studio e di ricerca emblematici dei paesaggi italiani;*
- c) *propone metodologie di valutazione dei valori paesaggistici del territorio italiano;*
- d) *propone i criteri per la valorizzazione paesaggistica;*
- e) *propone le linee guida per la redazione dei progetti di qualità architettonica incidenti sui beni paesaggistici;*

- f) **propone l'adozione di parametri e obiettivi di qualità paesaggistica e suggerisce orientamenti sulle politiche di restauro, ripristino e riqualificazione paesaggistica di beni e aree degradati;**
- g) **propone le modalità di identificazione dei paesaggi a rischio, attraverso l'analisi dei fattori di vulnerabilità del paesaggio;**
- h) **esamina e valuta le informazioni sulle dinamiche di modificazione del paesaggio e sul monitoraggio dei grandi interventi di trasformazione del territorio;**
- i) **segnala casi di particolare rilevanza nel settore della salvaguardia, valorizzazione, e gestione dei paesaggi italiani da proporre per l'assegnazione del "Premio europeo del Paesaggio";**
- j) **elabora ogni due anni un rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio.**

3. *Nello svolgimento delle sue funzioni l'Osservatorio, in particolare:*

- a) *assicura il raccordo con gli Osservatori istituiti in ogni Regione con i medesimi compiti e finalità, per il tramite delle Direzioni regionali del Ministero per i beni e le attività culturali;*
- b) *coordina la propria attività con quella degli altri osservatori a carattere nazionale e con gli analoghi organi a livello europeo;*
- c) *ha facoltà di accesso, tramite la Segreteria tecnico scientifica, alla banca dati sullo stato del paesaggio esistente presso la "Direzione Generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee", nonché alle banche dati attinenti alla materia del paesaggio eventualmente costituite presso le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, gli Enti parco.*

4. *La Direzione Generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee informa e consulta l'Osservatorio sui programmi concernenti studi, ricerche ed iniziative scientifiche in tema di catalogazione e inventariazione dei beni paesaggistici».*

Fin qui gli elementi costituiti. L'Osservatorio troverà concreta attuazione nei prossimi mesi.

## *Dossier 6.1. “Stato di attuazione delle politiche di smaltimento dei rifiuti e prospettive di sviluppo”*

### 1. Elementi di rilievo

Il crescente peso economico del settore rifiuti per l'economia e il territorio lombardo, rende necessario e strategico il costante monitoraggio dello stato di attuazione delle politiche regionali di settore oltre che l'analisi delle tendenze in atto allo scopo di approfondire le possibili prospettive di sviluppo.

Per restituire un sintetico ma rappresentativo quadro delle condizioni del comparto tra il 2011 e i primi mesi del 2012, si è scelto di aggiornare anzitutto l'andamento di alcuni indicatori-chiave di cambiamento e di pressione sull'ambiente della gestione dei rifiuti in Lombardia quali livelli di produzione, raccolta differenziata, avvio a recupero e avvio a smaltimento. In questa breve rassegna su rifiuti urbani e speciali gli indicatori sono osservati nel loro andamento regionale essendo confermato, nella sostanza, per il 2011 il buon posizionamento della regione nelle graduatorie nazionali per ciascuno di essi. Successivamente, si accennerà ad alcune recenti novità di carattere politico-normativo proposte dal legislatore e dagli organi di governo nazionali. Infine, a fronte di queste variazioni normative, la cui reale portata dovrà essere verificata nei prossimi mesi e anni, si è scelto di soffermarsi maggiormente sulla novità di carattere politico-normativo più importante registratasi tra il 2011 e il 2012 rappresentata dall'avvio e dall'entrata nel vivo del percorso che porterà Regione Lombardia ad adottare un nuovo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) che detterà le linee di sviluppo del settore fino al 2020.

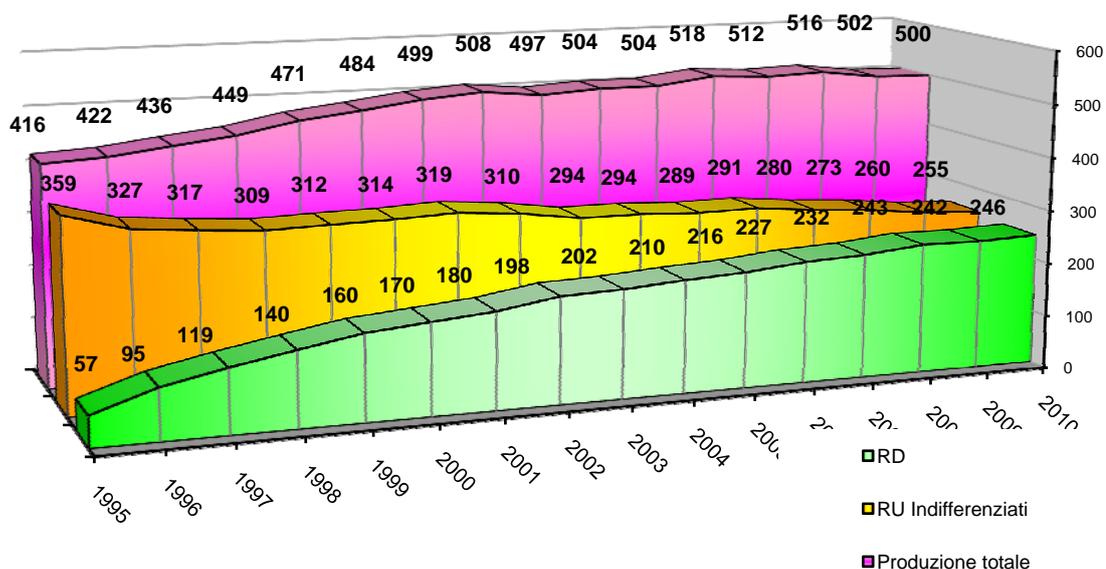
### 2. L'andamento dei principali indicatori

I più recenti dati Arpa Lombardia mostrano come nel biennio 2009-2010 l'andamento complessivo del settore rifiuti della Lombardia si è contraddistinto per un rallentamento dei quantitativi di rifiuti urbani prodotti (-0,4%).

I valori procapite, che consentono di annullare l'incidenza sui dati totali della variazione numerica della popolazione residente, segnalano che dopo i picchi del

2005 e del 2007 dove si è avvicinata la soglia dei 520 kg/ab\*anno, la Lombardia sta tornando a un livello di produzione molto simile a quello registrato sul finire degli ultimi anni '90 attestandosi intorno ai 500 kg/ab\*anno. Tuttavia, rispetto a quel periodo, si registra il dato positivo del più frequente ricorso alla raccolta differenziata che ha riguardato, nel 2010, 246 kg/ab\*anno ovvero, in termini percentuali, il 49,1% dei rifiuti prodotti (+1,9% rispetto al 2009).

**Figura 9 – Lombardia, produzione procapite di rifiuti, rifiuti indifferenziati e raccolta differenziata, 1995-2010 (kg/ab\*anno).**

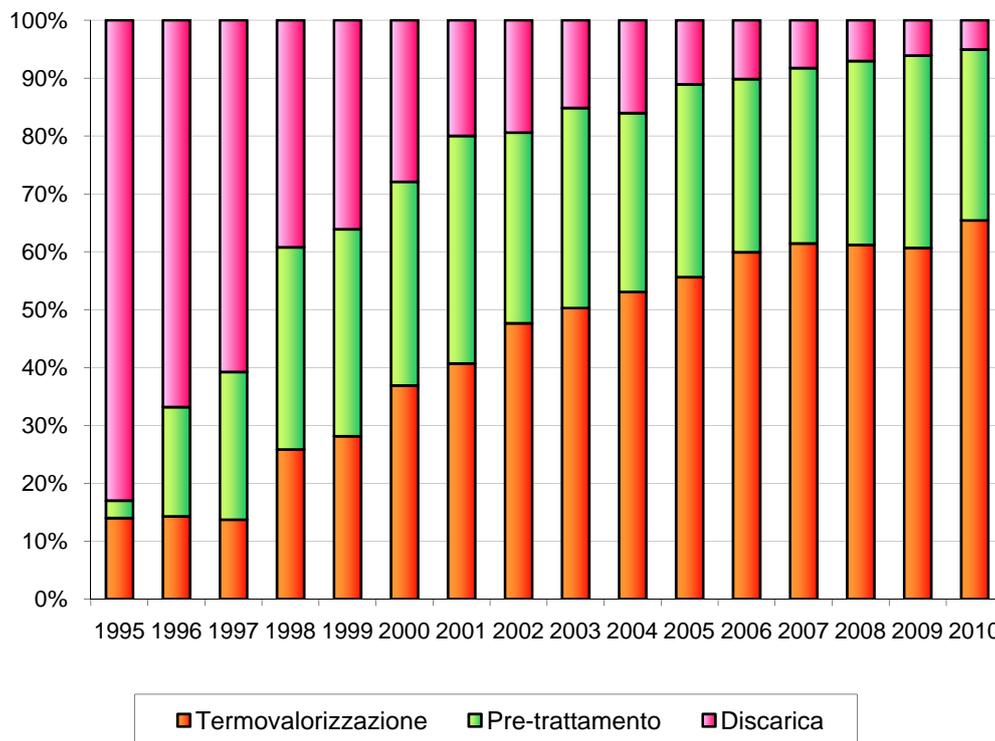


Fonte: Arpa Lombardia 2012

Come desumibile dal grafico, il trend di crescita della raccolta differenziata è ormai costante da alcuni anni e superiore al trend della produzione totale dei rifiuti. All'aumento della raccolta differenziata corrisponde anche la progressiva contrazione della quantità di rifiuti indifferenziati, in costante diminuzione ormai da alcuni anni.

La prima destinazione dei rifiuti indifferenziati è la termovalorizzazione seguita dal pre-trattamento e quindi dalla discarica. Tali soluzioni sono segnate da dinamiche molto diverse: la quantità di scarti indifferenziati avviata a recupero energetico sta conoscendo un incremento interessando ormai più del 60% dei rifiuti indifferenziati, mentre i conferimenti in discarica fanno registrare una decisa diminuzione e interessano ormai meno del 5% dei rifiuti indifferenziati.

**Figura 10 - Destino dei rifiuti indifferenziati in Lombardia (1995-2010)**



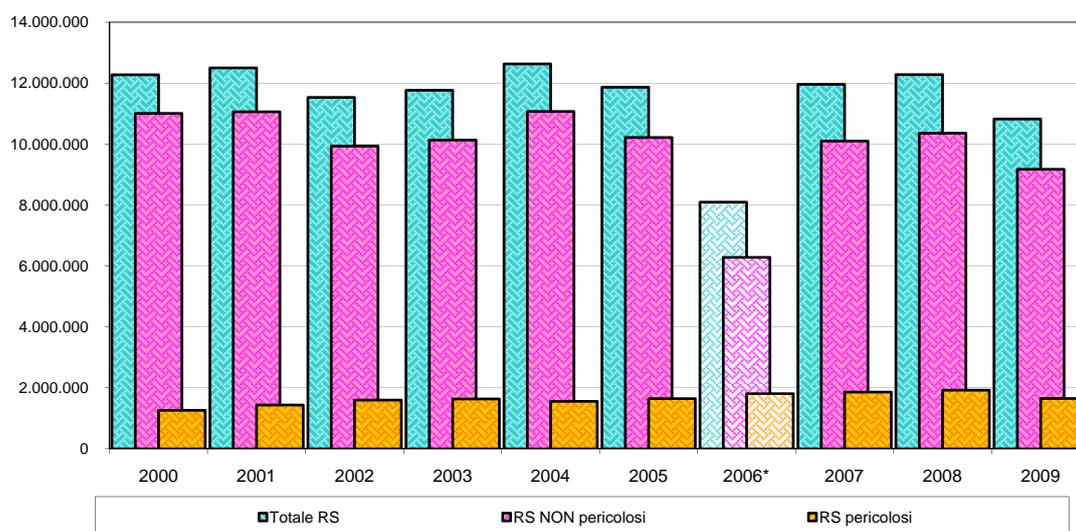
Fonte: Arpa Lombardia 2012

Per quanto riguarda i rifiuti speciali, gli ultimi dati disponibili<sup>19</sup> indicano che la produzione ha fatto registrare una consistente flessione tra il 2008 e il 2009 (-11,5%). Il dato parziale più significativo è la riduzione della produzione dei rifiuti pericolosi che negli anni precedenti non aveva conosciuto rallentamenti ed era cresciuta costantemente di un +6,5% annuo.

Il dato complessivo è di particolare interesse perché conferma ancora una volta lo stretto legame tra il trend di produzione di rifiuti speciali e l'andamento dei cicli economici. In seguito al rallentamento dell'economia lombarda dovuto alla stato generalizzato di crisi, la produzione di rifiuti speciali, in quanto direttamente connessa con la crescita del settore industriale e commerciale (in misura nettamente superiore a quella dei rifiuti urbani) ha dunque conosciuto una flessione.

<sup>19</sup> Dati Arpa Lombardia. Anno di riferimento 2009 esclusi C&D.

**Figura 11 - Trend della produzione rifiuti speciali: totale, non pericolosi e pericolosi (tonnellate), 2000 – 2009**

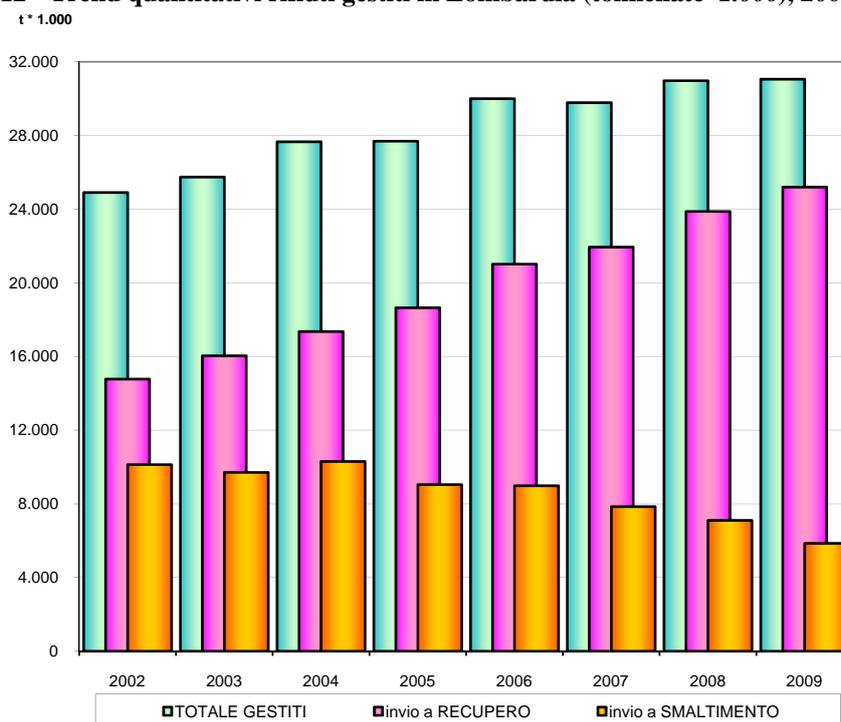


Fonte: Arpa Lombardia 2012

Oltre che essere al primo posto per i quantitativi di rifiuti speciali prodotti, la Lombardia è la regione italiana che gestisce sul proprio territorio la maggiore quantità di tale tipologia di scarti parte dei quali sono ritirati da (8,4 Mln, variazione 2008-2009 +1,5%) o destinati a (5,8 Mln, variazione 2008-2009 -4,4%) impianti di altre regioni o di stati esteri.

Nel 2009 i rifiuti speciali complessivamente trattati dagli impianti lombardi si sono confermati sui valori del 2008 con un ammontare complessivo di circa 31 Mln di tonnellate.

**Figura 12 - Trend quantitativi rifiuti gestiti in Lombardia (tonnellate\*1.000), 2002 - 2009**



Fonte: Arpa Lombardia 2012

Per quanto riguarda le operazioni connesse alla gestione, in costante aumento è il quantitativo destinato al recupero di materia (Variazione 2007-2008 +8,1%<sup>20</sup>). L'incremento ha riguardato soprattutto i rifiuti non pericolosi, mentre la quantità di rifiuti pericolosi avviata a recupero è rimasta costante nel tempo. Si conferma il trend degli anni precedenti per lo smaltimento in discarica che è in progressiva riduzione.

Sul finire del 2011 e nei primi mesi del 2012, la situazione del settore rifiuti deve essere interpretata nel quadro complessivo segnato dal rallentamento dell'economia italiana e lombarda. E' prevedibile che il calo della produzione di beni e servizi potrà avere ulteriori ripercussioni sui quantitativi prodotti con maggiore incidenza sul comparto dei rifiuti speciali rispetto a quello degli urbani. Sul piano della gestione territoriale è ipotizzabile che tale contrazione determini una ulteriore riduzione dei quantitativi in uscita dal territorio regionale e sia almeno parzialmente contrastata, allo scopo di garantire un livello di funzionamento impiantistico accettabile, con una maggiore quantità di rifiuti richiesti ad altre regioni o territori esteri.

L'indicazione positiva che emerge e che potrà essere confermata è che il rallentamento della produzione non sembra avere ricadute negative sui trend fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi generali di sostenibilità economica e ambientale.

<sup>20</sup> Dati ISPRA, *Rapporto rifiuti speciali 2010*, p. 205.

La gestione dei rifiuti in Lombardia, pur avendo su certi ambiti notevoli margini di miglioramento (es. raccolta differenziata, prevenzione dei rifiuti) anche in periodo di crisi economica funziona in sostanziale accordo con i principi e le disposizioni della normativa europea, nazionale e regionale.

### 3. Novità normative nazionali

A livello nazionale, il comparto rifiuti è stato interessato, tra la fine del 2011 e i primi mesi del 2012, da alcune specifiche novità normative che andranno a regime nei prossimi anni e che in alcuni casi avranno ricadute sulle modalità di gestione dei servizi ambientali e sui soggetti in essa coinvolti tra i quali le stesse regioni.

In sintesi, si possono segnalare:

- l'istituzione con il DL 201/2011 (DL "Salva Italia") del nuovo tributo comunale sui rifiuti e sui servizi. Si tratta di un nuovo regime che si propone di superare le incertezze e le contese su TARSU/TIA, istituendo un prelievo unico sui rifiuti denominato TRES - Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi;
- lo spostamento della data di entrata in vigore del SISTRI fissata il 2 aprile 2012 dopo che sulla questione si era già espresso il DL 138/2011. A tale slittamento si associa l'introduzione d'importanti novità sui dispositivi di controllo dei rifiuti speciali;
- il rinvio al 31 dicembre 2012 della soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale operata dal DL 216/2011 (DL "Milleproroghe") il 23 dicembre 2011. Si tratta di un provvedimento che riguarda direttamente anche gli Ato per la gestione dei rifiuti;
- l'abolizione col DL 1/2012 (DL "Liberalizzazioni") del monopolio del Consorzio nazionale obbligatorio per la raccolta degli imballaggi (Conai, ex articolo 224, Dlgs 152/2006) che rende possibile per i produttori la realizzazione di consorzi autonomi a livello locale.

Infine, sul piano delle strategie e degli obiettivi della pianificazione del settore non vanno dimenticate le trasformazioni indotte dal recepimento da parte dell'Italia della Direttiva quadro europea sui rifiuti 2008/98/CE con il D.lgs. 205/2010. Tale recepimento ha prodotto delle sostanziali modifiche della parte IV del D.lgs n.152/06 smi ponendo l'obbligo per le Regioni di adeguare il proprio strumento generale di pianificazione della gestione dei rifiuti entro la data del 12 dicembre 2013.

#### 4. Il PRGR 2013-2020: le linee d'indirizzo

A livello regionale la novità di carattere politico-normativo più importante tra il 2011 e il 2012 è l'avvio e l'entrata nel vivo del percorso che porterà Regione Lombardia ad adottare un nuovo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) che detterà le linee di sviluppo del settore fino al 2020.

Il nuovo strumento di pianificazione è configurabile come un contenitore nel quale dovranno essere riorganizzati, in una comune strategia, una serie di acquisizioni ed elementi innovativi che hanno investito il macrocomparto dei servizi ambientali negli ultimi anni sul piano economico, politico e socio-culturale.

Sul *piano economico*, la nuova pianificazione regionale in materia di rifiuti, muovendo dagli eccellenti risultati conseguiti dal sistema lombardo nel suo complesso, è orientata a un convinto riconoscimento e sostegno al settore rifiuti in quanto espressione di un vero e proprio settore economico emergente. Andando oltre una logica meramente tecnica e organizzativa, il nuovo PRGR si propone di incentivare la spinta innovativa e generatrice di nuove forme di imprenditorialità che ha contraddistinto il settore dei rifiuti negli ultimi anni e che lo fanno essere uno dei vettori di sviluppo ormai più consolidati della emergente Green Economy lombarda.

Sul *piano politico*, la nuova pianificazione si orienterà a fare proprie e a declinare in obiettivi operativi le indicazioni della nuova direttiva europea in materia di rifiuti 98/2008/CE recepita dal D.lgs. 205/2010 che ha introdotto delle sostanziali modifiche della parte IV del D.lgs n.152/06.

Il nuovo PRGR è inoltre chiamato a integrare concretamente la strategia di gestione dei rifiuti con le politiche ambientali ed energetiche nella prospettiva della sostenibilità. La valorizzazione dei nessi tra la gestione degli scarti di origine civile e industriale e temi chiave come la lotta al cambiamento climatico, l'efficientamento energetico dei processi e dei settori di consumo e lo sviluppo delle fonti rinnovabili potrà avvenire solo tramite l'acquisizione di una reale prospettiva sistemica.

Sul *piano socio-culturale*, il nuovo strumento di pianificazione è chiamato a riconoscere la crucialità delle azioni e degli sforzi del cittadino-consumatore e degli enti locali nel favorire la transizione del settore verso scenari di maggiore sostenibilità sia ambientale che economica. Solo tramite strategie condivise tra i diversi livelli di amministrazione, le pratiche quotidiane di ogni cittadino e la dimensione dell'impresa, potranno prodursi l'avanzamento del processo di dematerializzazione connesso alla riduzione dei rifiuti e al conseguente disaccoppiamento della crescita dei rifiuti dal PIL.

Di seguito saranno illustrati i principali contenuti dei documenti regionali d'indirizzo che contengono il nucleo tematico del nascente PRGR.

L'iter per la stesura e l'approvazione del nuovo strumento di pianificazione ha preso avvio con la Delibera 1587 del 20 aprile 2011 nell'Allegato a) *Contenuti e*

*finalità del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR)* che ne ha fissato i contenuti generali e alcuni macro obiettivi prioritari<sup>21</sup>.

In continuità con il precedente PRGR (2004-2011), la DRG 1587/2011 precisa l'impegno dell'autorità regionale lombarda per garantire un servizio di gestione integrata dei rifiuti che sia efficace, efficiente, economico e rispettoso della qualità della vita dei cittadini. Viene poi ribadita la fondamentale strategia per la massimizzazione del recupero di materia e per la valorizzazione energetica dei rifiuti non recuperabili altrimenti all'interno di una logica di gestione rispettosa del principio di prossimità tra luoghi di produzione e siti per il recupero o lo smaltimento dei rifiuti che consenta di garantire l'autosufficienza territoriale già su scala provinciale.

Elemento di novità, rispetto agli anni precedenti, è invece la priorità data all'obiettivo di riduzione della quantità di rifiuti prodotti che nel rispetto della normativa europea 98/2008/CE dovrà essere perseguito tramite la delineazione di una mirata strategia.

Il nascente Programma Regionale di Gestione dei rifiuti 2013-2020 sarà costituito dalle seguenti parti tematiche specifiche:

- Piano Rifiuti Urbani e Gestione Rifiuti Speciali (ivi comprese le seguenti tipologie di rifiuto: imballaggi, PCB, amianto, car fluff, fanghi);
- Programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica (R.U.B.);
- Programma di prevenzione della produzione dei rifiuti (PAAR)", elaborato sulla base del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti;
- Piani per la Bonifica dei siti contaminati.

Successivamente, la Deliberazione IX/0280 del 4 novembre 2011, il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato l'*Atto di indirizzi della programmazione regionale in materia di rifiuti*<sup>22</sup>, un documento che contiene una serie di obiettivi mirati.

Per i rifiuti urbani i due punti caratterizzanti sono:

- a) raggiungimento dell'autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani entro il 31 dicembre 2012
- b) raccolta differenziata (da portare al 65% entro il 31 dicembre 2012)

Per i rifiuti speciali si affrontano le seguenti questioni:

- a) il problema dell'amianto;
- b) la gestione dei fanghi da depurazione (problema dello spandimento agricolo);
- c) materiali isolanti;
- d) parte non metallica dei veicoli rottamati.

I documenti regionali appena menzionati delineano una evoluzione del settore rifiuti nel quale, accanto a un consolidamento dell'efficace sistema di gestione dei

---

<sup>21</sup> [http://www.territorio.regione.lombardia.it/shared/ccurl/639/564/Allegati%20A\\_B\\_C.pdf](http://www.territorio.regione.lombardia.it/shared/ccurl/639/564/Allegati%20A_B_C.pdf)

<sup>22</sup> [http://www.territorio.regione.lombardia.it/shared/ccurl/980/866/AdI\\_20\\_07\\_11.pdf](http://www.territorio.regione.lombardia.it/shared/ccurl/980/866/AdI_20_07_11.pdf)

rifiuti urbani, si pongono le basi per una gestione più sostenibile sul piano territoriale di tipologie di rifiuti speciali dalle importanti ricadute ambientali. In tal modo la Lombardia potrà porsi anche per questi ambiti come modello per le altre Regioni.

Possiamo concludere, riconoscendo come sotto il profilo degli obiettivi strategici, in sinergia con enti locali, multiutility, imprese e cittadini, il nuovo strumento di Pianificazione sarà chiamato a sviluppare l'attività di un settore cruciale per l'intero territorio lombardo in modo da garantire un ulteriore miglioramento delle già ottime performance gestionali fatte registrare negli ultimi anni. Inoltre, l'incentivazione delle spinte innovative e delle nuove forme di imprenditorialità presenti nel settore potranno rappresentare importanti vettori di rilancio e sviluppo dell'economia lombarda.



## Riferimenti normativi e bibliografia

### Riferimenti nazionali

*Decreto Legislativo n. 205 del 3 dicembre 2010, n.205, “Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive”*

Entrato in vigore il 25 dicembre 2010, recepisce nell'ordinamento italiano la nuova direttiva quadro europea 2008/98/CE. Il provvedimento apporta delle formali modifiche alla IV parte (rifiuti) del Testo unico ambientale rinviando a successive misure legislative l'indicazione della strategia operativa per raggiungerli. In tema di prevenzione stabilisce che l'Italia dovrà dotarsi di un Piano nazionale entro il dicembre 2013 e che tale strumento dovrà integrarsi con i piani regionali.

### Riferimenti regionali

*DGR n. 1587 del 24 aprile 2011 “Approvazione del Programma Regionale di Gestione dei rifiuti (p.r.g.r.) e della relativa Valutazione Ambientale Strategica (VAS), c. 3, art. 19, L.R. 12 dicembre 2003 n. 26, e c.1 art. 4, L.R. 11 marzo 2005”*

Sancisce l'avvio del procedimento per l'approvazione del nuovo Programma regionale di gestione dei rifiuti e della relativa VAS in conformità all'articolo 19 della Legge Regionale 12 dicembre 2003, n. 26. L'allegato a) fornisce un inquadramento generale dei “Contenuti e finalità” del nuovo P.R.G.R individuando alcune priorità e i principali strumenti di pianificazione del settore.

### Bibliografia

AAvv. (2011), *Gestione dei rifiuti*, Hyper, Venezia

Atzori A., Baroni P., Levorato A., Moretto A. (a cura di) (2010), *La regolazione e il controllo dei servizi di gestione dei rifiuti urbani*, Franco Angeli, Milano

Burgi E., Montanari P. (2009), *Produrre meno rifiuti. Politiche e buone pratiche per la riduzione dei rifiuti*, Edizioni Ambiente, Milano

Centro di Ricerca Economica e Sociale dell'Occhio del Riciclone (2009), *La seconda vita delle cose. Il riutilizzo, nuova frontiera per la gestione dei rifiuti*, Edizioni Ambiente, Milano

Correggia M. (2011), *Zero rifiuti. Manuale di pratiche individuali e collettive per prevenire i rifiuti, cambiare la propria vita e l'economia*, Altreconomia, Milano

Delai N. (a cura di) (2009), *Rifiuti & Sviluppo*, Franco Angeli, Milano

Environmental Services Association (2011), *Delivering Green Growth - Don't Waste the Opportunity*, London

Environmental Services Association (2011), *Responsibility Deal between Government and the waste and resource management sector*, London

Europen (2011), *Packaging and Packaging Waste Statistics in Europe: 1998-2008 An analysis of official EU data*, Perchards Ltd., St. Albans, UK

Ficco P. (a cura di) (2011), *Il Codice dei Rifiuti 2011. Legislazione, Prassi, Giurisprudenza, Albo gestori*, Edizioni Ambiente, Milano  
Ispra (2011), *Rapporto rifiuti speciali*, Rapporto 125/2010, Roma  
Maglia S., Medugno M. (2011), *Il codice dei rifiuti e delle bonifiche*, IPSOA, Milano  
Masciocchi P. (2011), *Rifiuti. Come cambia la gestione dei rifiuti*, Il Sole 24 Ore Pirola, Milano  
Legambiente (2011), *Rapporto Ecomafia 2011. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Edizioni Ambiente, Milano

## *Dossier 7.1. “Il sistema lombardo di istruzione e formazione e l’incidenza della riforma statale sull’impianto regionale”*

### 1. Elementi di rilievo

Gli **effetti occupazionali della crisi** appaiono più profondi e duraturi del previsto. Rispetto al sistema istruzione-formazione e lavoro, la concomitanza di una ridotta capacità di spesa e della necessità di contenere gli effetti socialmente più preoccupanti della crisi hanno come conseguenza che le politiche per la valorizzazione del capitale umano si concentrino sul contrasto alla disoccupazione, lasciando **in secondo piano l’impegno per la qualificazione e valorizzazione professionale dei giovani** come leva strategica per lo sviluppo.

La prova emerge nella concentrazione delle risorse comunitarie, nazionali e regionali sulla gestione delle crisi aziendali e sugli ammortizzatori sociali. Le politiche attive del lavoro rinunciano all’uso della CIG come opportunità per la riqualificazione professionale: i dispositivi 2011 sugli AS in deroga introducono una distinzione tra sospensione di lavoro, generalmente con riduzione dell’orario e con il rientro nella precedente occupazione come esito probabile, e riqualificazione – considerando quest’ultima come esigenza dei soli lavoratori in mobilità.

La contrazione delle risorse finanziarie destinate al sistema dell’istruzione comporta inoltre la necessità di procedere ad una **diversa organizzazione del servizio**. L’alternativa è tra l’applicazione generalizzata dei tagli alla spesa e la concentrazione delle risorse su poche priorità; la razionalizzazione del sistema potrebbe essere un effetto virtuoso della gestione della crisi, riducendo gli sprechi grazie ad un aumento dell’efficienza gestionale e dell’efficacia della spesa.

L’analisi delle politiche nazionali e regionali sarà riproposta in dettaglio nei successivi paragrafi.

## 2. Aggiornamento del quadro generale del sistema di istruzione

### 2.1. I dati del secondo ciclo.

Gli alunni iscritti nel sistema dell'istruzione nell'a.s. 2011-12 sono in totale 1.401.462 (+ 0,84% sul 2010-11), di cui 1.143.322 nelle scuole statali (+ 0,83%) e 258.140 nelle scuole paritarie (+ 0,88%, pari al 18,42% del totale degli alunni). *(dati USR Lombardia)*

Se consideriamo in particolare il secondo ciclo, interessato dai cambiamenti ordinamentali più significativi, conseguenti la realizzazione del sistema di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) regionale e il riordino del sistema nazionale dell'Istruzione secondaria di secondo grado (c.d. riforma Gelmini), la distribuzione complessiva degli allievi risulta essere la seguente:

<b>iscritti in totale nel secondo ciclo (settembre 2011)</b>	<b>Valore assoluto</b>	<b>Variaz. precedente</b>	<b>%</b>	<b>sull'a.s.</b>
Istruzione statale	<b>347.489</b>	<b>+2,1%</b>		
- di cui nel sistema IeFP regionale	10.215	<b>n.d.</b>		
Istruzione paritaria	33.351	-1,7%		

Dati USR Lombardia, settembre 2011.

Mentre il dato complessivo della scolarità mostra dunque un sostanziale assestamento della distribuzione degli alunni tra scuola statale e paritaria (probabilmente dovuto al raggiungimento di una soglia quasi "fisiologica" – poco meno di un allievo su cinque), la contrazione degli iscritti nella scuola non statale di 2° grado permette una prima constatazione: se questo dato rappresenta il segnale di una tendenza, sarebbe interessante indagarne le motivazioni, ascrivibili ad una inferiore valutazione da parte delle famiglie del differenziale dell'offerta privata rispetto a quella pubblica, oppure ad una minor capacità/propensione alla spesa delle famiglie.

Le politiche per l'istruzione di Regione Lombardia hanno dato priorità al sostegno della libertà di scelta delle famiglie riguardo alla scuola (statale o paritaria).

*"Per garantire l'effettivo diritto allo studio e la libera scelta da parte delle famiglie dell'offerta educativa, attraverso lo strumento della dote scuola e delle sue diverse componenti, Regione Lombardia ha messo a disposizione delle famiglie lombarde oltre 100 Meuro di cui hanno beneficiato circa 300 mila famiglie, attraverso differenti tipologie di contributi (sostegno al reddito, buono scuola, a sostegno degli studenti con disabilità, per merito)". (Regione Lombardia, Rapporto di gestione 2010).* Tuttavia, almeno per quanto concerne la secondaria di secondo grado, i contributi erogati non sembrano aver avuto una parte determinante nella scelta delle famiglie.

Rispetto alla distribuzione degli allievi nei diversi indirizzi del secondo ciclo, la Lombardia mostra di avere un andamento più equilibrato del resto d'Italia. Si riduce al riguardo la forbice tra Istruzione liceale e tecnica: nel 2011-12 gli iscritti all'Istruzione Tecnica crescono in modo abbastanza significativo e parallelamente gli iscritti ai Licei. Significativa è la situazione dell'Istruzione Professionale, con un forte decremento degli iscritti a percorsi di IeFP regionale erogati in IP statali, cui fa da contrappeso l'aumento abbastanza consistente dei CFP regionali. Ciò mostra una chiara polarizzazione delle scelte degli utenti: la formazione professionale regionale è considerata essenzialmente quella erogata dai CFP, mentre le preferenze di chi cerca una formazione professionalizzante nel sistema nazionale dell'istruzione vanno decisamente all'Istruzione Tecnica. L'incremento dell'offerta di IeFP rappresenta il principale obiettivo della politica della formazione di Regione Lombardia, che vi destina una quota molto consistente delle risorse finanziarie regionali. I dati sembrano per contro indicare il fallimento dell'integrazione nel sistema unitario IeFP dell'offerta di formazione e di istruzione. Le difficoltà dell'operazione sono in gran parte da ricondurre alla significativa distanza tra la proposta formativa dei CFP e quella degli IP, messa in crisi quest'ultima da un'utenza che è venuta accentuando caratteristiche di marginalità culturale e scolastica, nei confronti della quale la tradizionale impostazione scolastica, basata sul sapere disciplinare e professionale, è poco convincente. Nonostante l'attività di accompagnamento alle scuole realizzata da Regione Lombardia e dall'Ufficio Scolastico Regionale, gli IP, ingaggiati su un terreno per cui mancano dell'expertise necessaria, risultano essere meno attrattivi.

Confrontando i dati degli iscritti al primo anno di corso del secondo ciclo nell'a.s. 2011-12 con quelli del 2010-11 (dati pubblicati dall'USR Lombardia in occasione delle rispettive conferenze stampa di settembre), ne risulta il quadro seguente:

<b>iscritti al primo anno di corso</b>	<b>Valore assoluto</b>	<b>Variaz. % sull'a.s. precedente</b>
licei	37.352	-2,8%
Istituti tecnici	30.896	+5,4%
Istituti professionali	17.035	+1,0%
- di cui nel sistema IeFP regionale	4.153	- 11,2%
Totale istruzione statale	85.283	+ 0,6%
CFP regionali	12.930	+ 5,4%

Dati USR Lombardia e Regione Lombardia DG IFL, settembre 2011.

Il confronto tra questi dati permette di osservare che nel sistema dell'istruzione e formazione professionale globalmente considerato (cioè sia l'istruzione professionale statale sia l'ordinamento regionale), il 57% degli iscritti al primo anno sceglie un Istituto statale e il 43% un CFP regionale. Tuttavia, indipendentemente dal tipo di istituzione erogante, l'ordinamento regionale pesa il 57% del totale (sommando i frequentati presso gli IP e i frequentanti presso i CFP), mentre solo il 43% degli iscritti frequenta corsi di ordinamento statale.

Possiamo osservare che l'istruzione-formazione professionale è attualmente un sistema in bilico. Molto dipenderà nel futuro da tre variabili:

- I livelli di finanziamento al sistema che riuscirà nei prossimi anni a garantire Regione Lombardia;
- I risultati rispetto agli sbocchi occupazionali effettivi che riusciranno a garantire, rispettivamente, i due diversi ordinamenti;
- Il grado di permeabilità tra i due ordinamenti, cioè quanto peserà il passaggio tra sistema IeFP e Istruzione statale e con quali percentuali di successo.

Meno rilevante sembra essere per il momento quest'ultima variabile, per i numeri ancora molto piccoli di allievi che scelgono di fare il passaggio; inoltre, anche il quinto anno dell'IeFP (che rimane parte dell'ordinamento statale) è ancora in fase di prima applicazione: nel 2010-11 139 diplomati del quarto anno hanno avuto accesso sperimentalmente al quinto anno, mediante un accordo bilaterale CFP/IPS. Il successo all'esame di stato è stato del 92%. Nel 2011-12 gli iscritti sono 415, poco più del 10% del 4° anno: è fissata da Regione Lombardia a 500 unità la quota di opportunità di iscrizioni al V° anno per i migliori qualificati quadriennali. Questa restrizione, dettata anzitutto da scarsità di risorse finanziarie, ha l'indubbio vantaggio di riorientare al diploma (ed eventualmente agli studi universitari) gli allievi della formazione professionale più capaci e meritevoli, in piena sintonia con il dettato costituzionale. Tuttavia, essa rappresenta anche un ulteriore elemento di demarcazione tra i due sistemi dell'IeFP e dell'istruzione professionale statale.

## 2.2. La presenza di allievi stranieri

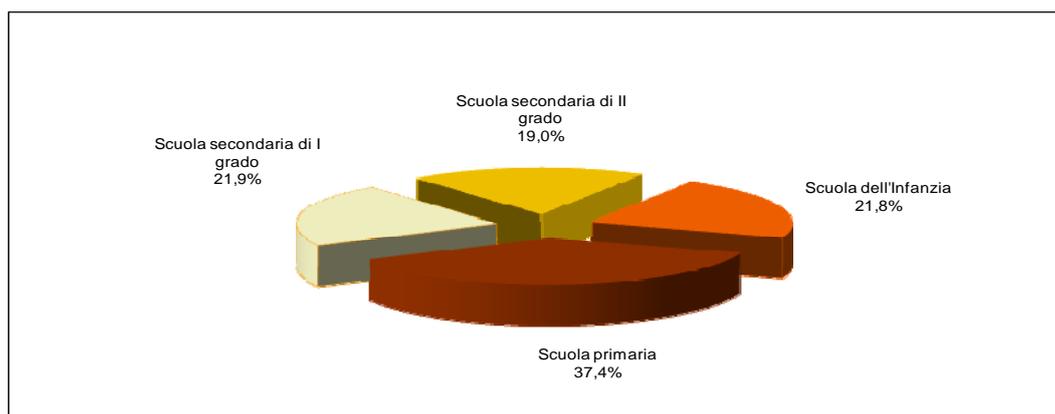
Una questione di rilievo crescente per il sistema lombardo dell'istruzione e della formazione è rappresentata dalla presenza di allievi stranieri. Si tratta di un fenomeno in continua crescita, che pone al sistema problemi anche di ordine qualitativo, legati soprattutto alla necessità di ridurre il gap esistente tra allievi italiani e stranieri in termini di successo scolastico.

**Tabella 1 – Alunni con cittadinanza non italiana in Lombardia per ordine di scuola.  
As 2001/02 – 2009/10**

Ordine di scuola	2001 /02	2002 /03	2003 /04	2004 /05	2005 /06	2006 /07	2007 /08	2008 /09	2009 /10	Var. % 2009-10/2004-05	Var. % 2009-10/2008-09
Scuola dell'Infanzia	nd	nd	nd	20.1 86	22.5 27	25.3 43	29.0 71	32.3 85	35.7 59	77,1	10,4
Scuola primaria	nd	nd	nd	35.1 55	40.6 10	47.1 13	53.2 10	58.2 67	61.2 82	74,3	5,2
Scuola secondaria di I grado	nd	nd	nd	20.3 11	23.4 72	26.5 75	29.5 48	32.9 56	35.8 66	76,6	8,8
Scuola secondaria di II grado	nd	nd	nd	12.5 18	18.2 71	22.4 89	25.6 56	28.2 92	31.1 29	148,7	10,0
TOTALE LOMBAR DIA	44.9 49	57.6 10	68.4 23	88.1 70	104. 880	121. 520	137. 485	151. 900	164. 036	86,0	8,0
Totale ITALIA	181. 767	232. 766	282. 683	361. 576	424. 683	501. 594	574. 133	629. 360	673. 800	86,4	7,1
% Lombardia su totale Italia	24,7	24,8	24,2	24,4	24,7	24,2	23,9	24,1	24,3		

Fonte: Elaborazioni ISMU su dati MIUR e Ufficio scolastico regionale per la Lombardia, settembre 2011

**Figura 1 – Distribuzione % alunni con cittadinanza non italiana in Lombardia per ordine di scuola. A.s. 2009/10**

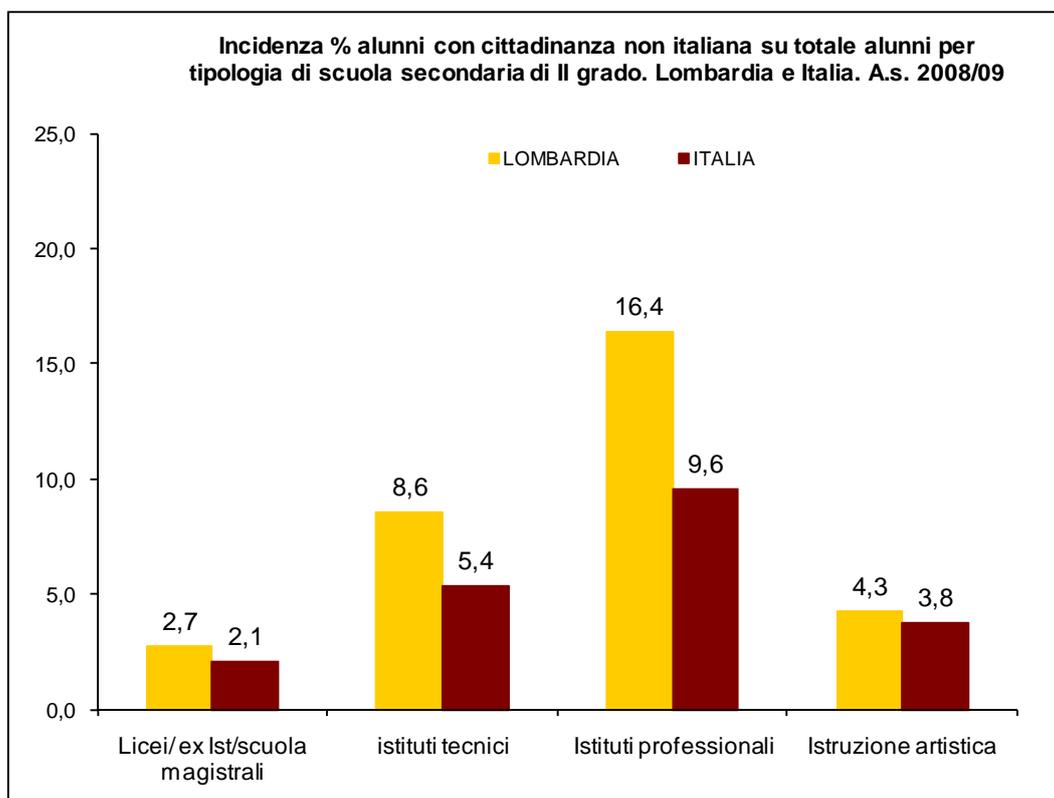


Fonte: Elaborazioni ISMU su dati MIUR e Ufficio scolastico regionale per la Lombardia, settembre 2011

Nella scuola secondaria superiore, gli alunni stranieri sono rappresentati in particolare nell'Istruzione professionale, proponendo anche per questo verso

l'esigenza di portare su questo ordine di scuola un'attenzione particolare da parte della politica e degli operatori del settore.

**Figura 2 - Incidenza % alunni con cittadinanza non italiana su totale alunni per tipologia di scuola secondaria di II grado. Lombardia e Italia. A.s. 2008/09**



Fonte: Elaborazioni ISMU su dati MIUR e Ufficio scolastico regionale per la Lombardia, settembre 2011

### 2.3. La domanda di lavoro di qualificati e diplomati

I risultati del *Sistema Informativo Excelsior (Unioncamere e Ministero del Lavoro)* sugli andamenti e le caratteristiche della domanda di lavoro per il 2010, esito di un'indagine nelle imprese private dell'industria e dei servizi, evidenziano per questo periodo un miglioramento del quadro occupazionale, che fa intravedere un principio di recupero, almeno sul terreno delle aspettative delle aziende, del terreno perduto a seguito del consistente calo della domanda manifestatosi nel 2009. Il più elevato aumento delle assunzioni previste (+2,6%) rispetto alla contemporanea flessione (anche se meno accentuata) delle "uscite" (-1,4%), contribuisce a ridurre il saldo occupazionale previsto (per il 2010) a -178.400 unità rispetto alle -212.800 rilevate nel 2009.

In termini generali, il fabbisogno complessivo di unità lavorative, relativo a tutti i settori economici e comprensivo sia dei dipendenti che degli indipendenti, è

stimato per il 2010 in circa 967mila persone, di cui ben 403mila diplomati. Rispetto al 2009, il corrispondente numero di diplomati che troverà un'occupazione crescerà di 58.200 unità, mettendo a segno la migliore variazione rispetto agli altri livelli di istruzione. Il 2010 segna dunque una variazione di tendenza per l'assunzione dei diplomati (+ 17% sull'anno precedente), mentre conferma il trend negativo per i qualificati (-13%).

Sul piano contrattuale, le forme "atipiche" superano il contratto a tempo indeterminato: le prime interessano il 54,9% dei nuovi assunti (sempre riguardo alle imprese private dell'industria e dei servizi) nel 2010, lasciando alla seconda il 45,1%. Peraltro, dopo una lieve ripresa proprio del contratto di lavoro stabile sperimentata negli ultimi anni, nel 2010 si è verificata un'inversione di tendenza a favore delle tipologie flessibili, anche per effetto dell'attuale incertezza delle prospettive economiche, tale da indurre le imprese ad una maggiore prudenza sul fronte contrattuale. È tuttavia da attendersi una variazione significativa di questi equilibri qualora, con il 2012, la riforma del mercato del lavoro vada nella direzione prevista.

I dati del gennaio 2012 (relativi al 2011) confermano l'andamento dell'occupazione rispetto ai diversi livelli di istruzione. Da rilevare anche che la Lombardia "pesa" poco meno del 20% delle assunzioni previste a livello nazionale.

LOMBARDIA	1° TRIMESTRE 2012				
	assunzioni non stagionali (v.a.)	di cui (%)			
		laurea	diploma	qualifica	nessuna form. specifica
<b>TOTALE</b>	24.060	18,3	44,4	13,3	24,1
<b>INDUSTRIA E COSTRUZIONI</b>	8.210	15,9	35,7	15,8	32,6
<b>SERVIZI</b>	15.850	19,5	48,9	12,0	19,7
<b>CLASSI DIMENSIONALI</b>					
1-49 dipendenti	12.060	10,3	46,8	16,3	26,5
50 dipendenti e oltre	12.000	26,2	42,0	10,2	21,6
<b>NORD-OVEST</b>	38.210	18,1	44,1	13,8	24,0
<b>ITALIA</b>	125.650	14,5	41,2	15,0	29,3

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2011

L'ingresso al lavoro dei giovani è significativamente contrassegnato dal ricorso a forme contrattuali atipiche (con questo termine non si intendono necessariamente rapporti di lavoro precari), anche se la Lombardia ha percentuali leggermente più alte di quelle nazionali per le assunzioni a tempo indeterminato e per i contratti di apprendistato.

**Tabella 2 – Incidenza dei lavoratori atipici per classi di età (Lombardia 2010)**

		<b>Totale atipici</b>	<b>% atipici su totale lavoratori (titolo)</b>	<b>Classe di età 15-34</b>	<b>% 15-34 su totale atipici</b>
Maschi (totali)		224.898	9,1%	113.947	50,7%
Femmine (totali)		227.462	12,7%	128.835	56,6%
<i>- di cui:</i>					
Maschi licenza media		81.316	8,1%	31.012	38,1%
Femmine licenza media		51.265	10,1%	18.399	35,9%
Maschi diplomati		100.895	9,1%	58.403	57,9%
Femmine diplomate		109.512	12,2%	68.525	62,6%
Maschi laureati		42.688	11,5%	24.531	57,5%
Femmine laureate		66.685	16,8%	41.911	62,9%

*Fonte: elaborazione Eupolis su dati ISTAT, settembre 2011*

I dati sull'occupazione giovanile confermano la centralità del sistema dell'istruzione secondaria superiore (il diploma resta di gran lunga il titolo maggiormente considerato per l'inserimento al lavoro). I segnali di maggiore o minore tenuta della domanda di lavoro per i diversi livelli di istruzione nel corso dell'attuale crisi porteranno probabilmente a rivedere anche a livello europeo le stime di fabbisogno di laureati e a ritrarre in modo più realistico gli obiettivi della "strategia di Lisbona". Se questa tendenza sarà confermata, la riforma in corso nel sistema nazionale dell'istruzione secondaria di secondo grado si rivelerà essere la partita più rilevante (e più lungimirante) che si poteva giocare: in particolare per la nuova centralità assegnata all'istruzione tecnica, per la ridefinizione degli obiettivi formativi in termini di competenze da sviluppare, per il rilancio della collaborazione tra le scuole e le realtà produttive sul territorio.

I dati trimestrali COB (derivati dalle comunicazioni obbligatorie delle imprese relative ad avviamenti, cessazioni e variazioni dei rapporti di lavoro) per il 2011 (primi tre trimestri) non offrono indicazioni sui titoli di studio. È comunque da rilevare che le assunzioni di giovani si attestano intorno alle 118.000 unità (circa il 30% del totale delle assunzioni nel periodo)

### 3. Il riordino del sistema dell'istruzione del secondo ciclo

Il riordino del secondo ciclo dell'istruzione (riforma Gelmini) è entrato in vigore da un anno e, se è prematuro trarne valutazioni "conclusive", è però possibile registrarne i primi effetti, i maggiori punti di forza e le principali criticità che la sua applicazione ha fatto emergere. È noto che le innovazioni introdotte dal riordino sono essenzialmente due:

1. rispetto alla didattica, il punto centrale può essere individuato nella “didattica delle competenze” che pone l’apprendimento al centro del percorso scolastico: cosa fa lo studente? Come dimostra la padronanza delle competenze sviluppate? Si attribuisce grande risalto alle metodologie “attive”: l’uso dei laboratori e delle nuove tecnologie, la “didattica laboratoriale” (che ne rappresenta l’estensione a tutta l’attività didattica), l’alternanza scuola-lavoro; si sottolinea la necessità di oltrepassare l’organizzazione strettamente disciplinare del curriculum, rilanciando l’interdisciplinarietà (in particolare, mediante l’introduzione sistematica delle prove di accertamento);
2. dal punto di vista della gestione della scuola, l’introduzione dei dipartimenti richiama i Collegi Docenti alla responsabilità loro propria di progettazione del curriculum in funzione della preparazione dei profili professionali che definiscono i diversi indirizzi; inoltre, il riordino promuove il coinvolgimento degli stakeholder nella articolazione dei contenuti (abilità e conoscenze) delle competenze stesse finalizzandole all’esercizio del diritto di cittadinanza e allo sviluppo della professionalità; i Comitati Tecnico Scientifici, benché non “obbligatori” e limitati agli Istituti di Istruzione Tecnica e Professionale, rappresentano infatti l’occasione di un rapporto non formale con le realtà produttive e professionali sul territorio, chiamate non ad un ruolo di rappresentanza ma a garantire l’apporto di competenze specifiche di settore.

La prima attuazione del riordino ha avuto dalle scuole risposte diverse. Molto frequentemente, nella stessa scuola l’innovazione si è sviluppata con logiche ancora di tipo sperimentale, coinvolgendo – al di là dello stretto necessario definito dagli adempimenti obbligatori – solo alcuni docenti, consigli di classe, aree disciplinari. Il passaggio non potrà che essere graduale.

Il processo di cambiamento è stato avviato a partire dal primo biennio (che costituisce la parte conclusiva dell’obbligo scolastico) e solo con l’anno scolastico 2012-2013 toccherà anche il secondo biennio e il quinto anno, cioè la parte più professionalizzante del percorso, per la quale le disposizioni attuative sono state emanate nel gennaio 2012. Ciò porta con sé due limiti importanti:

- sotto il profilo curricolare, la nuova didattica si è agganciata agli assi culturali definiti dal regolamento dell’obbligo e non ha (ancora) affrontato la questione dello sviluppo delle competenze professionali;
- sotto il profilo organizzativo, mantiene (ancora per 4 anni scolastici da ora), compresenti nella stessa scuola, due modalità di erogazione del servizio formativo profondamente divergenti, almeno nelle intenzioni: con il rischio che la più vecchia e perciò più consolidata ed esperta, legata ai contenuti disciplinari e alla pratica abituale dei docenti, finisca per risucchiare la nuova.

Inoltre, il riordino non ha saputo o potuto fin qui intervenire sulla composizione delle cattedre di insegnamento e sull’organizzazione del lavoro docente, mantenendo (e in qualche caso accentuando) la frammentazione dell’orario di insegnamento e la conservazione nel curriculum di discipline la cui funzionalità formativa in questo contesto è quanto meno dubbia.

Il coinvolgimento degli stakeholder nella progettazione dei curriculum e delle esperienze didattiche ha avuto un andamento molto diseguale, evidenziando accanto ad esperienze eccellenti casi in cui la partecipazione è rimasta ad un livello molto formale o in cui alla costituzione dei CTS sulla carta non ha mai fatto seguito una loro reale operatività. Tuttavia, il problema di più difficile soluzione è legato alla stessa difficoltà di reperimento di operatori aziendali e professionali adeguati al compito e disponibili all'impegno: da ciò sembra essere conseguita una modifica della strategia del MIUR (e di Confindustria, che in questa operazione ne è il partner più convinto), intesa a costituire dei CTS "d'indirizzo" a livello regionale o provinciale, punto di riferimento per tutti gli Istituti Tecnici e Professionali sul territorio.

L'applicazione del riordino è materia più controversa nei Licei, in quanto i regolamenti specifici per questo ordine di scuola introducono formalmente la didattica per competenze ma la mantengono in stretto collegamento con i contenuti disciplinari, aprendo alla prassi concreta delle scuole tutta una gamma di opzioni, che vanno dal mantenimento del tradizionale approccio disciplinare al tentativo di stabilire gli obiettivi di apprendimento in termini di performance osservabili e verificabili anche in relazione a saperi di cui è difficile riconoscere il rapporto con l'utilizzabilità. L'assenza di qualsiasi riferimento ad uno specifico profilo professionale e il tradizionale riferimento alla preparazione per l'università (e quest'ultima è molto spesso molto distante da una reale attenzione alla formazione delle competenze) non aiutano quest'ordine di scuola a costruirsi una nuova identità; del resto, la vecchia è in generale ben riconosciuta e ben valutata dalle famiglie degli utenti.

Nell'azione di governo del processo di attuazione del riordino dell'Istruzione del secondo ciclo, il MIUR ha promosso la costituzione di "gruppi di responsabilità" (le Delivery Unit), con la partecipazione di personale dell'Amministrazione, delle scuole e dei principali stakeholder, pubblici e privati, che garantissero il raggiungimento dei risultati previsti. Inizialmente presenti solo in alcune regioni, le DU si stanno ora diffondendo in tutte. La scelta di orientare il processo di attuazione sviluppando le possibili soluzioni "dal basso", ha certamente il pregio di favorire l'emergere della sussidiarietà, portando le decisioni più vicino alle scuole, cioè ai diretti responsabili della trasformazione del servizio offerto. Tuttavia, il decentramento agli Uffici Scolastici regionali non ha sempre significato una maggiore capacità di ascolto delle scuole, il cui lavoro è stato spesso fortemente orientato (e talvolta rigidamente diretto) da approcci teorici e metodologici poco flessibili e limitati. Inoltre, ha favorito il proliferare di modelli operativi e soluzioni pratiche non sempre coerenti con i fondamenti del riordino e difficilmente riconducibili ad un'architettura di sistema unitaria. Il contributo delle esperienze territoriali alla riflessione sviluppata centralmente dal MIUR è stato diseguale, talvolta quantitativamente cospicuo ma piuttosto disordinato, talaltra – come nel caso della Lombardia – più delimitato ma anche qualitativamente più rilevante.

In Lombardia, l'attuazione del riordino ha privilegiato il tema dello sviluppo, dell'accertamento e della certificazione delle competenze, stimolato anche dal confronto con l'esperienza dell'IeFP regionale, e del coinvolgimento forte di

operatori aziendali e professionali esperti nei CTS. Ha inoltre dedicato importanti risorse all'attività di orientamento degli studenti in ingresso, ciò che ha contribuito ad una miglior tenuta dell'equilibrio delle iscrizioni tra istruzione tecnica e liceale.

Più di recente, l'USR ha anche promosso un'attività di formazione per i dirigenti scolastici, con l'obiettivo di orientarne la gestione dell'attuazione del riordino, in modo da non ridurre quest'ultimo all'adozione formale dei dispositivi, di procedure e strumenti, ma di garantire un presidio efficace dei processi reali di trasformazione: la didattica e la partecipazione degli stakeholder.

La riflessione sulle esperienze consente di sviluppare alcune "linee guida" essenziali per assicurare l'omogeneità del sistema regionale, definendo un primo elenco di requisiti essenziali della didattica delle competenze, di criteri, indicazioni e suggerimenti metodologici che la rendano praticabile nelle scuole.

Rimangono tuttavia alcune questioni irrisolte: prima tra tutte la definizione degli equilibri e delle relazioni tra Istruzione Professionale Statale e IeFP regionale, un problema di attribuzione di competenze che il riordino riporta in primissimo piano; poi, l'estensione del nuovo modello al secondo biennio e al quinto anno, per i quali bisogna garantire continuità e coerenza con il primo biennio, ma anche forte coerenza con la domanda professionale della realtà economica e produttiva territoriale; la questione della "diversità" dei licei, legata o alla valorizzazione di una naturale vocazione specifica nell'ambito di un secondo ciclo unitario o alla riproposizione irriducibile di un'altra didattica e altri obiettivi; la questione degli organici, dell'organizzazione del lavoro docente, del contratto di lavoro del personale docente e dirigente e delle responsabilità inerenti l'esercizio della funzione; la questione delle risorse finanziarie e delle competenze dell'amministrazione centrale e delle autonomie locali.

#### 4. Il completamento del sistema regionale di Istruzione e Formazione Professionale

L'anno formativo 2010-2011 ha visto il completamento del sistema regionale di IeFP. Gli studenti che frequentano questo tipo di formazione nei CFP regionali sono quasi 37.000, di cui 32.518 nei corsi triennali, 923 su "percorsi personalizzati", 4.056 al IV° e 415 al V° anno, con un incremento rispetto al 2008/2009 di quasi il 32%. Ad essi si aggiungono circa 10.000 studenti frequentanti i corsi di ordinamento regionale presso gli Istituti Professionali statali (i cui iscritti al primo anno risultano però, come abbiamo visto, in sensibile calo). Si è inoltre completato il pacchetto di misure che, almeno formalmente, permettono e regolano l'integrazione del sistema regionale IeFP con il sistema nazionale dell'istruzione. Questo processo ha avuto il suo culmine nell'Accordo Stato/Regioni del 16 dicembre 2010.

L'accordo ha definito la realizzazione del corso annuale per l'ammissione all'esame di stato, destinato agli studenti che hanno completato il percorso quadriennale di formazione professionale. Con il varo del 5° anno la formazione

professionale si allinea per durata e per la possibilità di dare accesso alla formazione superiore anche universitaria all'istruzione professionale statale. Il 5° anno è stato sperimentato in Lombardia, grazie a un accordo con il MIUR, con un anno di anticipo (sono stati realizzati 10 percorsi sperimentali di V annualità con 139 alunni iscritti) e ciò ha permesso di licenziare già a giugno 2011 i primi diplomati. Per questa tipologia di offerta, per l'anno formativo 2011-12 sono stati stanziati € 1.992.000,00. Il V° anno è frequentato da 415 allievi. (*dati DG Istruzione Formazione Lavoro*).

L'Accordo del dicembre 2010 estende a tutti i sistemi regionali questa possibilità. L'Accordo ha inoltre definito formalmente le 21 qualifiche triennali e i 21 diplomi quadriennali cui le Regioni debbono obbligatoriamente fare riferimento per i percorsi di formazione professionale. Questo elenco, pur integrabile a livello regionale, è molto importante per permettere il riconoscimento dei titoli a livello nazionale ed europeo.

Le regioni possono sviluppare il sistema di IeFP secondo due differenti tipologie:

- tipologia A, “integrativa”, consiste nella possibilità per gli studenti degli Istituti Professionali del sistema nazionale di conseguire, a conclusione del primo triennio, una qualifica professionale, grazie alla frequenza di alcuni “moduli” formativi aggiuntivi e previo superamento di uno specifico esame regionale;
- tipologia B, “complementare”, prevede percorsi regionali appositi finalizzati al rilascio delle qualifiche triennali e dei diplomi professionali quadriennali, che possono essere erogati sia dagli istituti professionali statali sia dai centri di formazione professionale accreditati.

Regione Lombardia ha sostenuto la seconda soluzione, sperimentandola su larga scala mediante accordi particolari con il MIUR e ponendo questo modello di IeFP quale punto qualificante della L.r. 19/2007. Si tratta di una scelta particolarmente onerosa (non è casuale che la maggior parte delle Regioni si orienti alla prima soluzione, che lascia in capo allo Stato i costi per l'organizzazione e la gestione dell'offerta formativa professionale), cui sono seguiti effetti sui quali sarebbe importante avviare la riflessione. In particolare, sembrano da sottolineare, su tutte, due questioni:

- il potenziamento dell'offerta di percorsi di qualifica professionale ha indubbiamente risposto all'esigenza di ragazzi scarsamente motivati allo studio, ma ha molto meno incontrato la domanda di lavoro di un mercato maturo come quello lombardo che, come abbiamo visto, privilegia l'assunzione di giovani con un diploma quinquennale. Il sistema IeFP ha dimostrato di rendersi conto di questo disallineamento, cui ha cercato di ovviare con il varo dei diplomi quadriennali prima e del V° anno poi, con ciò però riavvicinandosi (e certo da posizioni non di forza) quel modello di istruzione dalla cui contestazione pedagogica e funzionale aveva preso le mosse;
- la preferenza crescente che gli allievi dell'IeFP accordano ai percorsi formativi offerti dai Centri di Formazione Professionale rispetto a quelli offerti dagli

Istituti di Istruzione Professionale è un fatto inevitabile e che era largamente prevedibile, dal momento che il “modello pedagogico” del sistema regionale è derivato essenzialmente dalla precedente esperienza della formazione professionale. I CFP sono dunque strutture più idonee per questo tipo di offerta: e però, mentre si sosteneva la volontà di usare dell'occasione offerta dallo sviluppo del sistema unitario IeFP per riformare, migliorandola, l'istruzione professionale statale, si è finito per cannibalizzarla.

Inoltre, Regione Lombardia si è accollata un onere finanziario rilevante, essendo i percorsi erogati dai CFP finanziati in larga misura dai fondi regionali. Infatti, a fronte di una spesa complessiva prevista per il 2011-2012 di € 161.130.562,80, restano a carico delle finanze regionali € 110.191.054,80 e il contributo statale assomma a solo € 50.939.508,00, cioè a poco più del 30% della spesa (*dati DG Istruzione Formazione Lavoro*). È evidente che il sistema IeFP blocca di fatto una gran parte delle risorse finanziarie del settore, sottraendole ad altri obiettivi della politica e limitando la possibilità di intervenire in modo più incisivo sulle fasce più alte del mercato.

Infine, si può considerare come l'equivoco del “doppio sistema” non giovi neppure alla qualità dei risultati di apprendimento degli allievi (si vedano al proposito i risultati delle prove P.I.S.A. 2009) e permangano basse le possibilità di successo per quanti volessero passare dai percorsi IeFP a quelli dell'istruzione, nonostante l'Accordo Stato-regioni del 27 luglio 2011 regoli formalmente il mutuo riconoscimento delle competenze acquisite e dei crediti formativi. I corsi di formazione professionale continuano a rappresentare in larga misura la destinazione elettiva dei dropout del sistema dell'istruzione (la programmazione delle attività deve misurarsi con le numerose iscrizioni tardive di quanti hanno tentato di frequentare senza successo un liceo o un istituto tecnico) e ad alimentare l'offerta di lavoro a bassa qualificazione. L'indagine sull'efficacia occupazionale della formazione professionale realizzata dalla DG IFL segnala la netta prevalenza dei settori dei servizi alla persona, area caratterizzata da elevata discontinuità contrattuale, forte presenza femminile e bassi salari d'ingresso, controbilanciata parzialmente dagli inserimenti nell'industria meccanica con contratto di apprendistato.

Se è vero pertanto che il dettato costituzionale attribuisce alle regioni la competenza per l'istruzione e formazione professionale, il sistema regionale IeFP può a buon diritto aspirare a sostituire l'Istruzione professionale statale. Quello che è più difficile sostenere è il permanere di due diverse formazioni professionali, le cui differenze il mercato del lavoro non capisce così come non le capiscono, in genere, le famiglie. Un sistema dell'istruzione-formazione regionale a più alta qualificazione e con un forte e specifico orientamento al lavoro potrebbe rappresentare una leva molto più efficace per le politiche di sviluppo territoriale di Regione Lombardia: un'evoluzione non facile, anche per la difficoltà di molti operatori del settore a evolvere verso un'offerta meno tradizionale e meno di tipo assistenziale.

## 5. L'apprendistato

L'orientamento della politica indica in modo sempre più netto il contratto di apprendistato come la formula pressoché unica di inserimento lavorativo dei giovani. Si tratta di un orientamento che trova giustificazione nella rilevanza che altre forme contrattuali, che implicano un rapporto di lavoro meno strutturato e perciò più precario, hanno per l'occupazione giovanile. Regione Lombardia condivide l'orientamento ministeriale facendo oggetto delle proprie scelte politiche la promozione degli art. 48 e 50 della Legge 30/2003 e del D.Lgs. 276/2003. Mentre infatti l'articolo 49, riguardante il c.d. "apprendistato professionalizzante" trova un'ampia applicazione (in particolare nei settori industriali, ma in misura crescente anche nel commercio e nei servizi), anche perché si pone in continuità con la pratica ormai consolidata del "vecchio apprendistato", più complessa è l'applicazione dell'art. 50 (l'apprendistato in "alta formazione"), che comporta un investimento consistente delle aziende per garantire ai giovani assunti ai sensi dello stesso la frequenza di un percorso formativo dell'istruzione superiore e il conseguimento del relativo titolo di studio.

Soprattutto, costituisce un deterrente all'applicazione dell'art. 50 il fatto di differire per un periodo piuttosto lungo (generalmente 2 anni) la possibilità di utilizzare le competenze del nuovo assunto rispetto all'inserimento di una persona già formata. Anche l'applicazione dell'articolo 48 ("apprendistato in Diritto-Dovere di Istruzione e Formazione") incontra difficoltà a garantire l'equivalenza tra i percorsi formali di istruzione e formazione e la formazione sul lavoro che l'istituto dell'apprendistato prevede.

Regione Lombardia da alcuni anni destina risorse alla promozione dell'alta formazione in apprendistato; solo con il 2011, finalmente definito l'Accordo tra Ministero del Lavoro e MIUR che ne regola l'applicazione, anche l'apprendistato in DDIF è inserito tra le priorità della DG IFL. Al sostegno dell'apprendistato RL destina quasi 34 milioni di Euro per l'esercizio finanziario 2011.

Rispetto al sistema dell'istruzione e della formazione, l'apprendistato rappresenta un campo privilegiato per rafforzare quel legame tra formazione e lavoro che è indicato da Regione Lombardia come obiettivo prioritario (cfr. le L.r. 22/06 e 19/07) e che dovrebbe portare le scelte di programmazione a collegare con maggior evidenza l'obiettivo di sostenere l'occupazione con quello dello sviluppo economico e produttivo. L'alta formazione in apprendistato dovrebbe puntare ad una maggiore aderenza alle esigenze di sviluppo strategico delle aziende piuttosto che al rispetto dei requisiti formali per il conseguimento di titoli universitari (a questo proposito: l'abolizione del valore legale dei titoli di studio è nell'agenda del governo nazionale); l'apprendistato in DDIF dovrebbe costituire un canale formativo preferenziale in particolare per le professioni ad alto contenuto di manualità qualificata, per cui l'esperienza lavorativa precoce è essenziale (ad esempio, per molte delle produzioni del made in Italy), anziché limitarsi al recupero dei dropout dell'istruzione formale.

Condizione essenziale per percorrere questa direzione è l'attuazione del sistema di certificazione delle competenze acquisite sul lavoro (formazione non-formale o informale), certificazione che non può naturalmente essere gestita dagli attori del sistema dell'istruzione e formazione inevitabilmente orientati a valorizzare una presunta equipollenza dei percorsi di apprendimento anziché l'evidenza dei risultati.

### 5.1. L'alta formazione in apprendistato

Regione Lombardia ha realizzato sul tema dell'alta formazione in apprendistato una sperimentazione d'avanguardia, a partire dal 2006, con il coinvolgimento delle parti sociali, oltre alle università e alle imprese interessate, riproponendo così la partnership che aveva determinato il successo delle azioni svolte nell'ambito degli "Accordi quadro".

Attualmente, si è invece preferito optare per la stipula di una convenzione diretta tra la Regione e le università. Questo nuovo orientamento sembra privilegiare il ricorso all'apprendistato per l'acquisizione di un titolo formale di livello universitario o post-universitario (master, quest'ultimo decisamente privilegiato dalle università che sono invece generalmente meno propense alla sperimentazione di percorsi di laurea di primo o secondo livello) rispetto al suo impiego per favorire la valorizzazione del capitale umano d'azienda.

Ciò spiega in parte il fatto che la partecipazione delle aziende alla sperimentazione è fortemente legata all'entità della quota del finanziamento pubblico che va a coprire i costi diretti dell'azienda per la formazione. Tuttavia, il fatto che le imprese concorrano solo in parte marginale alla copertura dei costi diretti della formazione si spiega anche con altre ragioni: con una generale sottovalutazione del valore d'investimento della formazione (si tratta di un fenomeno che caratterizza in modo piuttosto rilevante il mondo imprenditoriale italiano) e con la maggior convenienza ad assumere giovani già laureati o in possesso di master, di cui non manca, salvo che per alcune figure professionali, l'offerta.

Dal canto loro, le università hanno, nel corso degli anni della sperimentazione, generalmente sottostimato l'apporto della formazione in azienda, riconoscendole un numero piuttosto esiguo di crediti.

Il rapporto privilegiato tra università e aziende che la sperimentazione dell'alto apprendistato intendeva promuovere stenta in definitiva a decollare e l'iniziativa si sostiene solo grazie ad un consistente finanziamento pubblico. Fin qui non è stata invece percorsa la strada di distribuire i costi della formazione superiore tra i giovani e le aziende che ne beneficiano, indubbiamente più difficile e portatrice nel breve periodo di risultati meno visibili, ma che eviterebbe di mettere a carico della collettività costi che producono un beneficio quasi esclusivamente individuale (per l'azienda e la persona). Va tuttavia anche preso in considerazione il fatto che il finanziamento pubblico dell'alta formazione in apprendistato ha

favorito l'accesso a percorsi formativi (soprattutto i master) che in vari casi avrebbero durato qualche fatica a raggiungere il numero di allievi necessario per l'attivazione.

## 5.2. L'apprendistato in DDIF

L'apprendistato per l'espletamento del Diritto-Dovere di Istruzione e Formazione (DDIF) è, come abbiamo visto, normato dall'art. 48 del Dlgs 276/2003; la L.183/2010 afferma che anche l'obbligo di istruzione può essere assolto in apprendistato. Questo tipo di apprendistato è la sola forma prevista per l'assunzione dei minori tra i 15 e i 18 anni. Le condizioni per l'applicazione sono state definite dall'intesa tra Ministero del Lavoro, MIUR e Regione Lombardia del 27 settembre 2010. Il contratto prevede un minimo di 400 ore annue di formazione "mista", da realizzare cioè sia internamente che esternamente all'azienda. Gli standard formativi previsti derivano da quelli definiti dal sistema regionale IeFP.

Destinatari di questo tipo di contratto sono dunque i giovani che, terminata la scuola di base, non hanno comunque assolto l'obbligo di istruzione o conseguito una qualifica o un diploma. Si tratta dunque di soggetti a bassa scolarità e "deboli" rispetto alla qualificazione professionale, destinati ai livelli più bassi di inserimento lavorativo.

È importante verificare quanto i potenziali beneficiari dell'apprendistato in DDIF siano veri dropout del sistema dell'istruzione e della formazione o quanto invece non pesi il ricorso a questa tipologia contrattuale per i familiari dei titolari delle aziende (PMI e artigiane o commerciali).

Tuttavia, questo istituto potrebbe avere un futuro importante, soprattutto se rivolto a determinati tipi di mestiere, quali in particolare i cosiddetti "mestieri d'arte" del made in Italy. In questo particolare settore, si potrebbe recuperare l'istituto della "bottega-scuola", una tipologia di offerta formativa espressamente prevista dalla l.r. 19/2007, ma mai attivata.

In questo senso il ricorso alla "formazione mista" indicata chiaramente come modalità di attuazione della formazione degli apprendisti in DDIF rappresenta un'opportunità da non mancare.

La possibilità della formazione-mista di introdurre nel sistema prassi formative articolate, maggiormente personalizzate, che valorizzano intenzionalmente e sistematicamente la formazione non formale, deve essere attentamente monitorata e studiata.

## 6. Gli Istituti Tecnici Superiori

Istituiti col Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2008 (“Linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori (ITS)”), gli ITS offrono una specializzazione tecnica superiore corrispondente alla domanda del mondo del lavoro, attraverso la collaborazione con il territorio, il mondo del lavoro, le università e la formazione professionale. La scelta delle specializzazioni deve dunque essere coerente con la domanda di professionalità della struttura produttiva territoriale in modo da favorire l’occupazione qualificata dei giovani. Si tratta di un segmento del sistema dell’istruzione e della formazione ancorato ai settori produttivi più competitivi della regione, a più alto tasso di innovazione; anche nella definizione delle competenze da sviluppare e del contenuto dei percorsi formativi l’esperienza delle aziende leader dei diversi settori appare determinante.

Pur ispirandosi alle più significative esperienze straniere di istruzione superiore non universitaria, gli ITS non ne ripercorrono le opzioni istituzionali e organizzative. Formalmente costituite come soggetti autonomi, le “Fondazioni di partecipazione” che li governano possono rischiare di trasformarsi in luoghi di mediazione tra gli interessi dei diversi soggetti; il collegamento con gli istituti tecnici e professionali, “fondatori degli ITS”, che “ne costituiscono le istituzioni di riferimento” può trasformare i percorsi formativi offerti in una sorta di prolungamento dei percorsi dell’istruzione secondaria del 2° ciclo (una sorta di “6° anno”, per conseguire un “superdiploma”, come alcuni anni orsono avvenne per le scuole dirette a fini speciali costituite dalle università).

In questo settore, vediamo in qual modo la programmazione regionale sia riuscita a promuovere la corrispondenza delle opzioni formative con le aree trainanti della domanda di professionalità e a valorizzare il ruolo dei diversi settori produttivi.

### 6.1. Le scelte della Regione Lombardia

In Regione Lombardia sono stati costituiti 7 Istituti Tecnici Superiori che offrono altrettanti percorsi formativi; ciascun percorso ha una durata di quattro semestri per un totale di 1800/2000 ore di cui almeno il 30% è destinato a tirocini; i requisiti di accesso ai percorsi sono il possesso del diploma di istruzione secondaria superiore e la conoscenza della lingua inglese e dell’informatica. L’offerta formativa di Istruzione Tecnica Superiore in Lombardia è dunque la seguente:

- Tecnico superiore per la produzione e la manutenzione di mezzi di trasporto e/o relative infrastrutture (Fondazione “Istituto Tecnico Superiore per la filiera dei trasporti e della logistica intermodale” Somma Lombardo - VA);
- Tecnico responsabile delle produzioni e delle trasformazioni agrarie, agro-alimentari e agro-industriali (Fondazione Minoprio Istituto Tecnico Superiore per le nuove tecnologie e il made in Italy” Vertemate con Minoprio - CO);
- Tecnico superiore di processo, prodotto, comunicazione e marketing per il settore tessile-abbigliamento e moda (“Fondazione Istituto Tecnico Superiore per le nuove tecnologie per il made in Italy (“Machina Lonati”, Brescia);
- Tecnico superiore per il marketing e l’internazionalizzazione delle imprese (Fondazione Istituto Tecnico Superiore per le nuove tecnologie per il “Made in Italy”, Grumello del Monte - BG);
- Tecnico superiore per l’organizzazione e la fruizione dell’informazione e della conoscenza (Fondazione Istituto Tecnico Superiore “Angelo Rizzoli” per le tecnologie dell’informazione della comunicazione, Milano);
- Tecnico superiore per l’innovazione e la qualità delle abitazioni (Fondazione Istituto Tecnico Superiore Pavia “Città della Formazione” Pavia);
- Tecnico superiore per la ricerca e lo sviluppo di prodotti e processi biotecnologici industriali ed ambientali (Fondazione Istituto Tecnico Superiore per le nuove tecnologie della vita, Bergamo) .

L’esame dell’offerta ITS consente di sottolineare la particolarità delle scelte regionali, che promuovono prevalentemente settori non manifatturieri (colpiscono inoltre l’assenza della meccanica, che è il settore più rilevante della produzione regionale, o della chimica, in cui Lombardia è la regione leader in Italia) e una distribuzione territoriale che privilegia in modo evidente il localismo. Tuttavia, Regione Lombardia sembra voler affidare la possibilità di ampliare (e in parte correggere) l’offerta alla capacità imprenditoriale autonoma delle Fondazioni. Si tratta di un orientamento ancora una volta saldamente ancorato al principio della sussidiarietà, ma che, per la stessa configurazione delle Fondazioni di partecipazione, rischia di veder prevalere una lettura dei fabbisogni professionali sbilanciata sul versante dei produttori di formazione piuttosto che sulla domanda delle imprese: in altri termini, gli ITS potrebbero facilmente privilegiare un’offerta intesa a catturare le aspettative dei potenziali studenti (in genere non ben fondate sulla conoscenza delle opportunità professionali) ancorando la loro sopravvivenza al finanziamento della domanda diretta, anziché sviluppare un rapporto organico con le aziende e cioè muovendosi in una logica di mercato come fornitori di un servizio formativo mirato alle loro necessità. Il superamento dei limiti attuali del sistema ITS (una gamma d’offerta individuata in modo piuttosto sommario e che non rispecchia adeguatamente il fabbisogno professionale del mercato; una progettualità debole da parte delle Fondazioni, che ripropongono spesso le modalità formative proprie della scuola o dell’università) richiederà un presidio – tecnico e strategico – da parte della Regione. Una prospettiva interessante potrebbe svilupparsi collegando con decisione l’offerta ITS con l’alta formazione in Apprendistato.

I prossimi anni consentiranno di verificare la validità delle scelte nazionali e regionali in questo segmento della formazione – e la capacità del sistema regionale dell’istruzione e della formazione di proporre un’offerta formativa rispondente alle esigenze dello sviluppo economico e attrattiva per i giovani.

## 7. Il personale della scuola

Nel sistema statale dell’istruzione in Lombardia sono impiegati 100.681 docenti (-1,5% della dotazione organica rispetto al 2010-2011), di cui:

infanzia	9. 435 (+0,3%)
primaria	34. 470 (-3,2%)
Secondaria primo grado	20. 755 (-0,2%)
Secondaria secondo grado	27. 191 (-3,8%)
sostegno	8. 830 (+8,3%)

*Fonte: elaborazione Eupolis su dati USR Lombardia*

Si tratta di una realtà consistente che rappresenta indubbiamente una risorsa per il sistema, ma pone anche problemi rilevanti di gestione (cfr. al riguardo il dossier 2010 del Consiglio Regionale).

La piena valorizzazione professionale di questo “capitale umano” richiede infatti l’utilizzo concomitante di più leve gestionali, dai meccanismi di reclutamento, selezione e inserimento lavorativo alla revisione degli istituti contrattuali, dalla ridefinizione della dipendenza funzionale, della libertà di insegnamento e della responsabilità professionale all’organizzazione del lavoro e alla quantificazione degli obblighi conseguenti, dalla formazione iniziale e in servizio alla valutazione della performance. Parallelamente dovrà essere affrontata anche la questione dei livelli retributivi, delle progressioni salariali e di carriera.

La disponibilità di risorse per intervenire massicciamente sulla questione della riqualificazione del personale della scuola è una condizione preliminare per affrontare adeguatamente e in termini non ideologici il problema dell’inquadramento territoriale ed eventualmente pervenire alla definizione di Albi regionali del personale della scuola, con il correlato passaggio in potestà delle Regioni della sua gestione.

Non va inoltre dimenticata la massiccia presenza di personale ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario, il cosiddetto “personale non-docente”), che assomma in Lombardia a 29.000 unità (quasi 1 ogni 3 docenti, rapporto che cresce ancora se rapportato ai rispettivi monte-ore di presenza a scuola del personale docente e non docente). Di questi 29.000 18.700 sono collaboratori scolastici (il 64%), per la quasi totalità impiegati in mansioni a bassa qualificazione.

Un discorso a parte meritano, in una fase in cui la scuola è nel mezzo di un percorso di riforma che incide in diversa misura su tutti gli ordini e gradi dell’istruzione – ma anche nel mezzo di un processo di razionalizzazione che ne

vuole al tempo stesso accrescere l'efficacia e aumentare l'efficienza, i dirigenti scolastici.

La riforma del ruolo dei dirigenti, avviata all'inizio degli anni 2000 è stata lasciata a metà: all'attribuzione della dirigenza ha fatto solo in parte seguito, e faticosamente, il conferimento dei poteri di gestione, segnatamente riguardo alla gestione del personale, e il riconoscimento delle responsabilità in ordine ai risultati e alla qualità del servizio offerto, con la fissazione degli obblighi inerenti, a livello contrattuale.

Le retribuzioni riflettono l'ambiguità di un ruolo per alcuni aspetti effettivamente dirigenziale ma non per altri, ancora troppo affollato per aspirare alla piena dignità del management pubblico.

L'esigenza di contenimento della spesa porta, in particolare negli ultimi due anni, su una gran parte dei dirigenti l'onere aggiuntivo della reggenza di più istituzioni scolastiche oltre quella di titolarità, dal momento che non vengono sostituiti i dirigenti che si pensionano. I posti vacanti sono tenuti in serbo per tempi migliori e nel frattempo è stato varato un nuovo concorso per l'immissione nel ruolo (attualmente in corso) senza che si pensi alla possibilità di ridurre significativamente il numero delle istituzioni scolastiche selezionando meglio i dirigenti, ma anche dando loro maggior potere e una retribuzione adeguata.

L'esame della dirigenza scolastica in Lombardia evidenzia come ben 406 istituzioni scolastiche siano oggi (2011) oggetto di incarichi di reggenza, affidati agli 858 dirigenti in servizio: mediamente, quasi 1,5 istituzioni scolastiche per dirigente. L'incidenza percentuale delle reggenze sul totale dei dirigenti in ruolo passa dal 30% del 2010-11 al 47% del 2011-12, a fronte di un calo dei dirigenti di oltre 100 unità. Delle due l'una: o i dirigenti sono perfettamente in grado di reggere questa situazione – ma allora, perché non ripensare radicalmente oneri e onori connessi al ruolo?; oppure non sono in grado, e ci troviamo perciò in una situazione potenzialmente esplosiva, che potrebbe compromettere pesantemente il buon esito dei processi di riforma.

**Tabella 3 - Dirigenti scolastici in Lombardia – anno scolastico 2010-2011**

	TITOLARI	REGGENZE	INCARICATI	TOTALI
Direzioni didattiche	132	50	5	187
Istituti comprensivi	457	169	13	639
Scuole medie	63	24	2	89
Istituti superiori	314	47	6	367
Convitti	3	1		4
<b>TOTALI</b>	<b>969</b>	<b>291</b>	<b>26</b>	<b>1286</b>

*Fonte: USR Lombardia*

Un servizio ad alta intensità di personale come l'istruzione non può infatti garantire risultati adeguati se non si pone la questione degli operatori della scuola come prioritaria: cosa che nessun governo repubblicano ha fin qui fatto. Affidati a personale il cui ruolo professionale è mal definito, i processi di riforma non possono che approdare ad esiti diseguali e in gran parte casuali. Il governo (sia esso nazionale o regionale) dovrebbe – ma si tratta di una prospettiva che non

sembra destinata a realizzarsi nel breve – puntare alla rifondazione di un sistema gerarchico e di responsabilità che regoli il lavoro in questo settore.

## 8. Il finanziamento dell'istruzione e della formazione e la dote

In Italia, la percentuale del PIL destinata all'istruzione è una delle più basse di tutti i Paesi OCSE. Nel 2008, l'Italia ha speso il 4,8% del PIL per l'istruzione, ovvero 1,3 punti percentuali in meno rispetto alla media OCSE del 6,1% (posizionandosi al 29 posto su 34 Paesi). In parte, ciò si spiega con il fatto che gli investimenti privati nell'istruzione sono piuttosto limitati. Nel 2008, l'8,6% della spesa totale destinata agli istituti d'istruzione in Italia proveniva da fonti private, ampiamente al di sotto della media OCSE del 16,5%. La spesa per studente di livello secondario superiore e terziario è leggermente aumentata rispetto al 2000. In Italia, tra il 2000 e il 2008, la spesa sostenuta dagli istituti d'istruzione per studente nei cicli di livello primario, secondario e post-secondario non universitario è aumentata solo del 6% (rispetto alla media OCSE del 34%). Si tratta del secondo incremento più basso tra i 30 Paesi i cui dati sono disponibili. Diversamente che in altri Paesi membri dell'OCSE, la spesa per studente sostenuta dagli istituti d'istruzione non aumenta notevolmente in base al livello d'istruzione: in Italia, la spesa passa da 8.200 dollari americani al livello pre-primario a 9.600 dollari americani al livello terziario, rispetto all'aumento medio nell'area OCSE da 6.200 dollari americani al livello pre-primario a 13.700 dollari americani al livello terziario. (*Fonte: OCSE, Education at a glance 2011*)

Se consideriamo che circa il 97% del bilancio del MIUR copre le spese per il personale, è evidente che il sistema nazionale dell'istruzione non finanzia l'innovazione. A fronte dei numerosi e complessi cambiamenti introdotti dal riordino non si sono avuti trasferimenti straordinari alle scuole o agli Uffici scolastici regionali, se non per contributi di modesta entità. Il finanziamento dell'istruzione si configura pertanto come copertura dei costi di produzione ordinaria del servizio, cui l'utente accede in via quasi gratuita (restano a carico degli utenti, in genere, le spese relative alle dotazioni individuali, le tasse scolastiche, i trasporti). Se l'utente opta per la frequenza di una scuola non statale, il costo gli rimane invece totalmente a carico.

Regione Lombardia ha inteso procedere ad una diversa scelta che, come è noto, si sostanzia nel finanziamento della domanda anziché nel pagamento dei costi di produzione del servizio. Lo strumento con cui questa scelta si è realizzata è il Sistema Dote. L'introduzione del Sistema Dote ha aumentato in modo significativo i contributi agli utenti della scuola (quasi raddoppiati tra il 2007/2008 e il 2010/2011) e il numero dei beneficiari degli stessi, quasi triplicati nello stesso periodo. (*Fonte: PRIMO RAPPORTO TEMATICO: LA DOTE SCUOLA, RTI IRS - GRUPPO CLAS – FGB, settembre 2011*).

Pur nella sua unitarietà intenzionale, il sistema dote si configura di fatto su tre articolazioni, con funzioni ed effetti molto diversi:

1. La dote scuola, con i diversi dispositivi che la compongono, rappresenta un contributo alla spesa delle famiglie per l'istruzione, in continuità per un verso con il precedente "diritto allo studio" e per l'altro con la sostanziale innovazione del "rimborso" (ovviamente parziale) delle spese per l'istruzione non statale;
2. La dote DDIF, destinata a garantire la gratuità della formazione agli studenti che scelgono di adempiere all'obbligo nei corsi di formazione erogati dai CFP regionali, rappresenta di fatto un pagamento forfettario del servizio erogato agli enti gestori, sulla base di una "quota capitaria" riconosciuta cioè in ragione del numero degli utenti acquisiti;
3. La dote formazione e la dote lavoro rappresentano invece una vera e propria dotazione che il cittadino riceve (in quanto studente o lavoratore) e può spendere su uno o più percorsi formativi di sua scelta presso gli enti accreditati dal sistema regionale.

Il governo regionale considera il sistema dote come una delle sue realizzazioni più importanti e lo sostiene con molto vigore. Tuttavia, come abbiamo visto, la dote è ben lontana dall'essere una modalità univoca e monolitica di finanziare la domanda di istruzione anziché l'offerta. La funzionalità dei diversi dispositivi potrebbe essere meglio valutata considerandoli caso per caso. Ad esempio, la dote DDIF ha comportato la determinazione di "quote" attribuite agli operatori, configurandosi di fatto come una copertura delle spese di gestione del servizio, sottraendo la formazione ad una reale competizione sul mercato. Se ciò è stato determinato dall'esigenza di salvaguardare la tenuta del sistema di erogazione (e dei livelli occupazionali presso i singoli operatori), ha però anche frenato il suo processo di evoluzione: la stessa Regione lamenta la resistenza di molti operatori al cambiamento conseguente alle dinamiche della domanda di formazione e alle scelte di programmazione. Altri esempi di disfunzionalità riguardano l'applicazione delle procedure di fruizione della dote agli utenti in situazione di marginalità sociale o culturale, che manifestano piuttosto bisogni di "presa in carico" che di esercizio autonomo e consapevole di un diritto; oppure – è stato il caso, evidente, degli ammortizzatori sociali in deroga – la dote lavoro, assegnata al singolo lavoratore nell'ambito di accordi aziendali che definivano (o avrebbero dovuto farlo) i fabbisogni di riqualificazione delle aziende: col risultato che abbastanza spesso le scelte formative degli utenti-lavoratori risultavano essere alquanto distanti dalle necessità aziendali, quando non determinate dalla pressione degli operatori dei servizi formativi.

Qualche segnale di attenzione alla necessità di modificare il sistema dote è tuttavia verificabile: da quest'anno il buono scuola è passato da un contributo al pagamento della frequenza nella scuola non statale (erogato in ragione dell'ammontare della spesa familiare per l'istruzione) a un sostegno al reddito, erogato in ragione del reddito familiare complessivo, allineandosi più marcatamente alla tutela del diritto allo studio; i corsi dell'Istruzione e

Formazione Superiore (IFTS) e i corsi erogati dagli ITS non sono finanziati a dote ma a progetto, riconoscendo in tal modo la necessità di promuovere un'offerta formativa coerente con le scelte di programmazione economica e di valorizzare l'aderenza alla domanda dei settori produttivi e la capacità di innovazione.

Come già richiamato dal precedente dossier per il Consiglio Regionale (*Il sistema lombardo di istruzione e formazione – 2010*), il ripensamento complessivo del sistema dote dovrebbe avvenire sostanzialmente sulla base di due considerazioni:

1. la domanda di formazione, finanziata attraverso la dote, non è soltanto la domanda individuale, ma anche una domanda collettiva, produttiva (i fabbisogni aziendali) e sociale (presente nelle dinamiche di sviluppo territoriale e pertanto rispecchiata dalla programmazione regionale);
2. i benefici della formazione sono certamente in parte “sociali” (aumento dell'occupazione, valorizzazione del capitale umano del territorio, promozione dell'eccellenza professionale), ma anche in buona misura individuali (della singola persona o della singola azienda che ne utilizza le competenze): pertanto i costi dovrebbero essere equamente ripartiti tra la collettività e i beneficiari diretti; le persone potrebbero eventualmente essere incentivate all'investimento formativo mediante il ricorso a forme di prestito, già ampiamente presenti all'estero.



*Dossier 8.1 “Agricoltura: le difficoltà economiche del settore  
tra crisi economica e cambiamento  
della tradizionale politica di sostegno della UE”*

1. Elementi di rilievo riguardanti il primo semestre 2011

Si propongono all’attenzione le innovazioni sopraggiunte nel primo semestre 2011:

1. **Orientamenti della Commissione Europea relativamente al peso della PAC 2013 – 2020** sul totale del bilancio europeo. Si tratta di una comunicazione che deve ancora passare il vaglio del Parlamento, ma che rappresenta un primo punto di consenso da cui è difficile prescindere;
2. evoluzione degli **avviamenti al lavoro** secondo le Comunicazioni Obbligatorie, comparando il settore agricolo con gli altri settori di attività economica in Lombardia;
3. **informazioni sul lavoro in agricoltura** (orari, titoli di studio, collocazione del lavoro nella giornata e nella settimana, ...).

1.1. Incidenza PAC sul bilancio UE 2014 - 2020

Nel documento della giunta regionale “Orientamenti di Regione Lombardia sul futuro della Politica agricola comunitaria 2014 – 2020” del 24 marzo 2011 si sottolinea che le risorse della nuova PAC dovrebbero essere non inferiori a quelle dell’attuale programmazione, sia in valore assoluto che in percentuale.

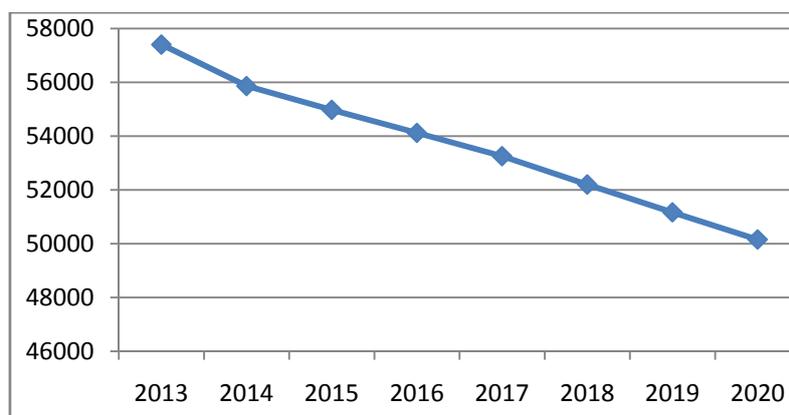
Questo orientamento riflette quanto auspicato nel “Rapporto Dess” (Parlamento Europeo, 2011), in cui si “chiede che il bilancio agricolo dell’Unione per il prossimo periodo finanziario mantenga per lo meno lo stesso importo del bilancio agricolo per l’esercizio 2013”.

Il processo di negoziazione è in corso, ma il 27.6.2011 è arrivata una prima significativa risposta a queste esigenze di bilancio in una comunicazione della Commissione Europea (Commissione Europea, 2011).

Nel documento viene illustrata la programmazione finanziaria pluriennale che consente di verificare l'evoluzione delle risorse allocate alla politica agricola comunitaria, relativamente alle sue due maggiori componenti, rispetto agli impegni nell'anno terminale (2013) della precedente programmazione.

Nel 2013 la somma degli impegni di spesa per il primo pilastro e lo sviluppo rurale prevista è pari a 57405 milioni di euro, già nell'anno dopo scende a 55862 milioni per poi arrivare nel 2020 a 50152 milioni di euro. Il seguente grafico sintetizza il trend discendente degli impegni nella prossima programmazione finanziaria rispetto all'anno finale della precedente.

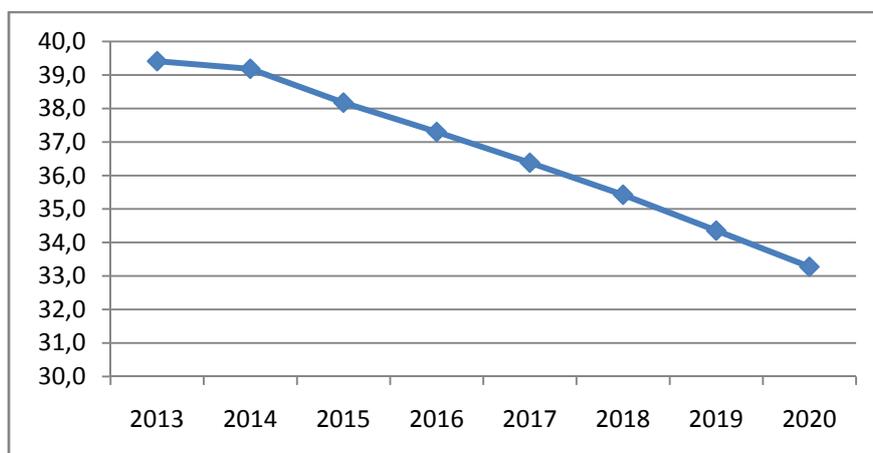
**Figura 1 - Bilancio UE, spese PAC, 2013 – 2020, milioni di euro correnti**



Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Commissione Europea (Commissione Europea, 2011)

L'incidenza percentuale è poi decrescente nel periodo, passando dal 39,4% nel 2013 al 33,3% nel 2020. Da notare nel grafico seguente il diverso profilo della curva nel primo anno, per effetto della significativa diminuzione del bilancio totale UE rispetto al 2013 (145650 nel 2013, 142556 nel 2014).

**Figura 2 - Bilancio UE, spese PAC, 2013 – 2020, % sul totale**



Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Commissione Europea (Commissione Europea, 2011)

Non emergono dinamiche qualitativamente differenti quando si considerino le percentuali sul budget dell'Unione Europea rispettivamente dello sviluppo rurale e del primo pilastro.

## 1.2. Avviamenti al lavoro in aziende agricole primo trimestre 2011

Nel 2010 gli avviamenti in Agricoltura sono cresciuti del 12,1% rispetto all'anno precedente, una crescita superiore alla media (+4,4%) ma decisamente inferiore rispetto all'elevata reattività congiunturale dell'industria in senso stretto (+23,6%).

**Tabella 1 – Numero avviamenti per settore d'attività economica, Lombardia, 2010**

<b>Settore</b>	<b>Avviamenti</b>	<b>Quota %</b>
Agricoltura	35.421	2,1%
Commercio e servizi	1.282.890	75,7%
Costruzioni	117.895	7,0%
Industria in senso stretto	254.754	15,0%
Dato non disponibile	3.449	0,2%
<b>Totale</b>	<b>1.694.409</b>	<b>100%</b>

*Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Arifl*

Di seguito la dinamica degli avviamenti al lavoro in agricoltura nel 2010.

**Tab. 2 – Avviamenti per settore d'attività economica e provincia della sede operativa dell'azienda, Lombardia, 2010, %**

<b>Province</b>	<b>Agricoltura</b>	<b>Commercio e servizi</b>	<b>Costruzioni</b>	<b>Industria in senso stretto</b>
Bergamo				14,1
Brescia	6,0	6,6	12,6	19,7
Como	22,1	9,0	16,3	4,9
Cremona	2,2	4,5	3,7	4,2
Lecco	9,9	2,0	3,4	4,1
Lodi	0,9	1,7	1,5	1,8
Mantova	1,8	1,6	1,9	6,2
Milano	20,3	2,5	2,5	23,5
	5,1	56,7	39,7	

Monza e Brianza				6,9
	1,2	5,2	6,1	
Pavia				4,2
	24,1	3,1	4,0	
Sondrio				1,5
	4,7	1,7	2,4	
Varese				8,9
	1,8	5,4	5,9	
Totale				100,0
	100,0	100,0	100,0	

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Arifl

La precedente tabella riflette in buona sostanza il peso agricolo delle province lombarde, con un 24,1% degli avviamenti al lavoro a Pavia, il 22,1% a Brescia, il 20,3% a Mantova ed il 9,9% a Cremona. Per confronto, si può comparare la distribuzione provinciale degli avviamenti nel commercio e servizi, in cui il 56,7% avviene nella provincia di Milano o quella, molto più diffusa nel territorio, dell'industria in senso stretto. Gli avviamenti in agricoltura sono essenzialmente con contratti a tempo determinato (87,8%), per l'elevata stagionalità del lavoro agricolo. Parallelamente, sono quasi assenti gli avviamenti con contratti a tempo indeterminato, con uno stacco molto consistente rispetto a tutti gli altri settori di attività economica.

**Tabella 3 – Avviamenti per settore d'attività economica e tipologia di contratto, Lombardia, 2010, %**

	Agricoltura	Commercio e servizi	Costruzioni	Industria in senso stretto
Apprendistato	0,5	2,3	5,9	3,4
Lavoro a progetto	0,6	17,9	2,8	4,8
Somministrazione	4,6	8,5	3,9	42,7
Tempo Determinato	87,8	45,2	43,0	25,8
Tempo Indeterminato	5,9	23,6	43,9	21,2
Altre comunicazioni	0,5	2,5	0,5	2,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Arifl

Concludiamo questa breve analisi verificando l'incidenza dei bassi livelli di qualifica (conduttori di impianti, operari semiqualeficati, addetti a macchinari fissi e mobili, professioni non qualificate) negli avviamenti al lavoro in agricoltura.

Questa tipologia pesa per il 63% degli avviamenti nel corso del 2010 nella nostra regione, contro il 43% nell'industria in senso stretto, il 41% nelle costruzioni e solo il 18% nel commercio e servizi.

Quanto invece al ruolo della popolazione straniera 17.933 dei 35.421 avviamenti in agricoltura nel 2010 sono di persone classificate come “stranieri” (50,6%).

### 1.3. Occupati in agricoltura

L’analisi dei dati elementari delle medie annue della Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro 2010 consente l’approfondimento di alcuni elementi del lavoro in agricoltura.

Utilizzando un’aggregazione specifica dei codici a due cifre della classificazione delle attività economiche nell’occupazione principale volta ad evidenziare la filiera della produzione e distribuzione dei prodotti agricoli – agricoltura, industria alimentare, commercio al dettaglio e alberghi e ristoranti – emerge la seguente struttura occupazionale.

**Tabella 4 – Occupati per settore di attività, Lombardia, 2010**

	<b>Frequenza</b>	<b>Percentuale</b>
<b>Agricoltura</b>	<b>70797</b>	<b>1,7</b>
Industria in senso stretto, esclusa alimentare	1066454	25,0
Industria alimentare	64734	1,5
Costruzioni	334310	7,8
Commercio al dettaglio	291378	6,8
Alberghi e ristoranti	178559	4,2
Altri servizi	2266906	53,1
<b>Totale</b>	<b>4273139</b>	<b>100,0</b>

*Fonte:* elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Istat, Rilevazione Continua Forze di Lavoro

Come noto, l’occupazione principale in agricoltura (e nell’industria alimentare) pesa relativamente poco, limitando così la possibilità di analisi approfondite sulle caratteristiche comparative del lavoro agricolo. Nonostante ciò è possibile evidenziare alcuni elementi integrano o qualificano quanto già noto.

In primo luogo, si conferma una struttura per età spostata verso le classi d’età centrali o anziane. Anche adottando una definizione di “giovane” agricoltore molto ampia, secondo quanto previsto dal Programma di Sviluppo Rurale 2007 - 2013, la percentuale di occupati con meno di 40 anni è molto bassa se comparata con quella esistente negli altri settori. Solo il 36% degli occupati ha infatti meno di 40 anni, rispetto ad una proporzione pari al 48,2% nell’industria alimentare, del 50,7% nel commercio al dettaglio e ben del 57% negli alberghi e pubblici esercizi.

Parallelamente, ma si tratta di stime caratterizzate da elevata incertezza, è molto elevata la percentuale di lavoratori anziani.

**Tabella 5 – Occupati per settore di attività e classe d'età, Lombardia, 2010**

	Classe d'età (anni)			Totale
	< 40	40-59	60+	
Agricoltura	36,0%	51,9%	12,1%	100,0%
Industria in senso stretto, esclusa alimentare	43,9%	53,3%	2,8%	100,0%
Industria alimentare	48,2%	46,5%	5,3%	100,0%
Costruzioni	51,2%	44,9%	3,9%	100,0%
Commercio al dettaglio	50,7%	42,6%	6,7%	100,0%
Alberghi e ristoranti	57,0%	38,4%	4,5%	100,0%
Altri servizi	43,0%	52,3%	4,7%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>44,9%</b>	<b>50,6%</b>	<b>4,4%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, Rilevazione Continua Forze di Lavoro

Anche in relazione all'età media piuttosto elevata in agricoltura è massima la percentuale (58,4%) degli occupati con al più la licenza media. Pur in presenza di significative competenze tecniche acquisite in parte tramite processi di apprendimento sul lavoro, non vi è dubbio che una presenza così diffusa di occupati scarsamente scolarizzati può rivelarsi problematica da diversi punti di vista. A titolo d'esempio, un'adeguata competenza linguistica in una o più lingue straniere è certamente utile per lo sviluppo di un'offerta agrituristica in un bacino di domanda potenzialmente globale ma in genere si associa ad un titolo di studio almeno superiore, non posseduto dalla maggioranza degli occupati in agricoltura.

**Tabella. 6 – Occupati per settore di attività e titolo di studio, Lombardia, 2010**

	Titolo di studio			Totale
	Sino alla licenza media	sino al diploma di scuola superiore	Più del diploma di scuola superiore	
Agricoltura	58,4%	36,7%	5,0%	100,0%
Industria in senso stretto, esclusa alimentare	44,2%	46,3%	9,5%	100,0%
Industria alimentare	53,4%	38,3%	8,3%	100,0%
Costruzioni	56,5%	39,1%	4,4%	100,0%
Commercio al dettaglio	40,9%	50,9%	8,2%	100,0%
Alberghi e ristoranti	50,5%	44,8%	4,7%	100,0%
Altri servizi	24,6%	48,5%	26,9%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>35,2%</b>	<b>46,9%</b>	<b>17,9%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, Rilevazione Continua Forze di Lavoro

Gli occupati in agricoltura in Lombardia sono per la grande maggioranza cittadini italiani, con una percentuale di stranieri stimabile nel 13%, una presenza decisamente inferiore a quella delle costruzioni o degli alberghi e ristoranti ma superiore a quella nell'industria e negli altri servizi.

**Tabella 7 – Occupati per settore di attività e cittadinanza, Lombardia, 2010**

	Cittadinanza		Totale
	italiana	straniera	
Agricoltura	86,9%	13,1%	100,0%
Industria in senso stretto, esclusa alimentare	90,2%	9,8%	100,0%
Industria alimentare	88,2%	11,8%	100,0%
Costruzioni	78,9%	21,1%	100,0%
Commercio al dettaglio	94,4%	5,6%	100,0%
Alberghi e ristoranti	80,2%	19,8%	100,0%
Altri servizi	90,0%	10,0%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>89,0%</b>	<b>11,0%</b>	<b>100,0%</b>

*Fonte:* elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, Rilevazione Continua Forze di Lavoro

Un elemento che distingue nettamente il lavoro in agricoltura da quello in altri settori è l'orario di lavoro. Come si può verificare nella prossima tabella, le ore settimanali sono mediamente pari a 48,3 in agricoltura, molto superiori rispetto agli altri settori, che arrivano a raggiungere un minimo pari a 35,7 ore negli "altri servizi". Salvo ipotizzare livelli retributivi complessivi decisamente superiori a quelli prevalenti in altri settori, questo differenziale negli orari comporta una retribuzione unitaria inferiore a quella ottenibile altrove, rendendo così l'occupazione in agricoltura relativamente meno attraente soprattutto per i giovani.

**Tabella 8 – Ore medie settimanali di lavoro per settore di attività, Lombardia, 2010**

	ore di lavoro settimanali
Agricoltura	48,35
Industria in senso stretto, esclusa alimentare	37,42
Industria alimentare	36,24
Costruzioni	39,08
Commercio al dettaglio	38,33
Alberghi e ristoranti	38,58
Altri servizi	35,72
<b>Totale</b>	<b>36,92</b>

*Fonte:* elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, Rilevazione Continua Forze di Lavoro

Da notare che questo valore così elevato non è sostanzialmente determinato dalla minore incidenza del lavoro a tempo parziale in agricoltura, che anzi si colloca in una posizione intermedia (cfr. tab.9).

**Tabella 9 – Occupati a tempo pieno/tempo parziale per settore di attività, Lombardia, 2010**

	lavoro a tempo pieno/parziale		Totale
	tempo pieno	tempo parziale	
Agricoltura	86,3%	13,7%	100,0%
Industria in senso stretto, esclusa alimentare	93,4%	6,6%	100,0%
Industria alimentare	88,5%	11,5%	100,0%
Costruzioni	94,4%	5,6%	100,0%
Commercio al dettaglio	74,0%	26,0%	100,0%
Alberghi e ristoranti	63,8%	36,2%	100,0%
Altri servizi	81,0%	19,0%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>84,1%</b>	<b>15,9%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Istat, Rilevazione Continua Forze di Lavoro

Per valutare complessivamente le caratteristiche del lavoro in agricoltura in termini comparativi, è di qualche interesse la collocazione del lavoro nella giornata e nella settimana. Nelle seguenti quattro tabelle esaminiamo l'incidenza del lavoro serale (dalle 21 alle 23 circa), di quello notturno (dopo le 23), del lavoro di sabato o di domenica.

Come atteso, in agricoltura il lavoro serale è allineato alla media degli occupati lombardi e relativamente meno diffuso rispetto a settori quali l'industria alimentare o il commercio al dettaglio, per non parlare degli alberghi e ristoranti. Il 18,3% degli occupati in agricoltura dichiara aver svolto nelle ultime quattro settimane prima dell'intervista del lavoro serale, contro il 52,9% di chi lavora in alberghi e ristoranti o il 26,7% degli occupati nell'industria alimentare.

**Tabella 10 – Occupati per settore di attività e lavoro serale, Lombardia, 2010**

	Lavoro Serale		Totale
	no	si	
Agricoltura	81,7%	18,3%	100,0%
Industria in senso stretto, esclusa alimentare	83,5%	16,5%	100,0%
Industria alimentare	73,3%	26,7%	100,0%
Costruzioni	95,2%	4,8%	100,0%
Commercio al dettaglio	84,3%	15,7%	100,0%
Alberghi e ristoranti	47,1%	52,9%	100,0%
Altri servizi	81,4%	18,6%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>81,6%</b>	<b>18,4%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Istat, Rilevazione Continua Forze di Lavoro

La situazione è parzialmente differente per il lavoro notturno, in cui probabilmente pesano alcune attività agricole quali la mungitura o l'irrigazione.

L'11,7% registrato in agricoltura è superiore alla media generale (9,4%), anche se è decisamente inferiore a quanto si rileva nell'industria alimentare (25,1%) o nel settore alberghi e ristoranti (29,5%).

**Tabella 11 – Occupati per settore di attività e lavoro notturno, Lombardia, 2010**

	Lavoro notturno		Totale
	no	si	
Agricoltura	88,3%	11,7%	100,0%
Industria in senso stretto, esclusa alimentare	92,0%	8,0%	100,0%
Industria alimentare	74,9%	25,1%	100,0%
Costruzioni	98,6%	1,4%	100,0%
Commercio al dettaglio	97,4%	2,6%	100,0%
Alberghi e ristoranti	70,5%	29,5%	100,0%
Altri servizi	89,9%	10,1%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>90,6%</b>	<b>9,4%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Istat, Rilevazione Continua Forze di Lavoro

In agricoltura si lavora invece molto al sabato e alla domenica. Come si può verificare nelle seguenti tabelle, l'incidenza del lavoro in questi due giorni è molto superiore alla media regionale: il 63,8% degli occupati in agricoltura ha lavorato al sabato nelle ultime quattro settimane prima dell'intervista contro il 38,2% nel complesso del mercato del lavoro lombardo (79,5% nel commercio al dettaglio, 76,7% negli alberghi e ristoranti); il 42,6% ha lavorato di domenica a fronte del 15,2% nel complesso (60,4% negli alberghi e ristoranti, 30,6% nel commercio al dettaglio).

**Tabella 12 – Occupati per settore di attività e lavoro al sabato, Lombardia, 2010**

	Lavoro sabato		Totale
	no	si	
Agricoltura	36,2%	63,8%	100,0%
Industria in senso stretto, esclusa alimentare	77,0%	23,0%	100,0%
Industria alimentare	55,1%	44,9%	100,0%
Costruzioni	70,5%	29,5%	100,0%
Commercio al dettaglio	20,5%	79,5%	100,0%
Alberghi e ristoranti	23,3%	76,7%	100,0%
Altri servizi	62,8%	37,2%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>61,8%</b>	<b>38,2%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Istat, Rilevazione Continua Forze di Lavoro

**Tabella 13 – Occupati per settore di attività e lavoro domenicale, Lombardia, 2010**

	Lavoro domenica		Totale
	no	si	
Agricoltura	57,4%	42,6%	100,0%
Industria in senso stretto, esclusa alimentare	94,4%	5,6%	100,0%
Industria alimentare	86,2%	13,8%	100,0%
Costruzioni	97,7%	2,3%	100,0%
Commercio al dettaglio	69,4%	30,6%	100,0%
Alberghi e ristoranti	39,6%	60,4%	100,0%
Altri servizi	84,8%	15,2%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>84,8%</b>	<b>15,2%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Istat, Rilevazione Continua Forze di Lavoro

## 2. Elementi di rilievo riguardanti il secondo semestre 2011

Nel secondo semestre del 2011 la Commissione Europea ha diffuso la propria proposta di regolamento per la nuova politica agricola comunitaria, che prevede che i futuri pagamenti Pac del I pilastro siano suddivisibili in 5 componenti:

1. Pagamento di base;
2. Componente “ecologica”, detta «greening» o «inverdimento»;
3. Pagamento per i giovani agricoltori;
4. Pagamento aggiuntivo per le zone soggette a vincoli naturali;
5. Sostegno accoppiato.

Quali i possibili impatti per l'agricoltura lombarda? Nel primo paragrafo (6.1) di questo aggiornamento del dossier viene riportato uno studio di simulazione sviluppato nell'ambito di un gruppo di lavoro di Regione Lombardia sulla nuova politica agricola.

La Commissione ha maturato i propri orientamenti anche attraverso un ascolto dell'opinione pubblica europea. Nel secondo paragrafo (6.2) esaminiamo i risultati di una recente sondaggio di Eurobarometer del 2011 dedicato ai temi di bilancio, con una specifica focalizzazione su alcuni aspetti della gestione della nuova politica agricola.

Viene poi aggiornato il quadro della dinamica delle imprese attive in agricoltura, in paragone con quelle del complesso delle imprese lombarde (6.3). Le tendenze alla diminuzione permangono: si tratta di un fenomeno di concentrazione aziendale che caratterizza strutturalmente l'agricoltura lombarda accentuato dalla perdurante intonazione negativa dell'attuale congiuntura.

Il quarto paragrafo (6.4) è infine dedicato alle anticipazioni produttive dell'annata agricola 2011 in Lombardia, un esercizio di stima che Regione Lombardia effettua con il supporto di Eupolis Lombardia.

### 2.1. Valutazione degli impatti della nuova PAC in Lombardia

La proposta di regolamento COM(2011) 625/3 2011/0280 (COD) del 12/10/2011 prevede che i futuri pagamenti Pac del I pilastro siano suddivisibili in 5 componenti:

1. Pagamento di base;
2. Componente “ecologica”, detta «greening» o «inverdimento»;
3. Pagamento per i giovani agricoltori;
4. Pagamento aggiuntivo per le zone soggette a vincoli naturali;
5. Sostegno accoppiato.

A queste si aggiunge una sesta componente, destinata a finanziare un regime semplificato per i piccoli agricoltori.

Secondo la proposta alcune componenti dovranno essere stabilite e gestite a livello nazionale, mentre altre potrebbero essere gestite a livello “regionale” (amministrativo od omogeneo).

Il massimale italiano per il primo pilastro sarà pari a 4,02 miliardi di euro nel 2014 e scenderà fino a 3,84 miliardi nel 2017 per rimanere su tale livello negli anni seguenti.

Il massimale nazionale dovrà essere prima di tutto attribuito ad alcune componenti:

- Regime semplificato per piccoli agricoltori (max. 10%, obbligatorio);
- Pagamento per i giovani agricoltori (max. 2%, obbligatorio);
- Sostegno accoppiato (max. 10%, facoltativo);
- Pagamento aggiuntivo zone con vincoli naturali (max. 5%, facoltativo, gestibile a livello nazionale o regionalizzato).

La parte residua del massimale (variabile dal 73% ad oltre il 90% a seconda delle scelte) sarà destinata al “pagamento di base” e al “greening” e potrà essere gestita a livello nazionale oppure «regionalizzata», con riparto tra regioni amministrative o aree omogenee (es. pianura padana). In entrambi i casi almeno il 30% del massimale deve essere destinato al greening.

Al pagamento di base sarà quindi destinata una quota residua tra il 43% e il 60% del budget totale.

Al fine di simulare l’impatto delle misure previste sulle aziende agricole lombarde ed identificare eventuali correttivi sono state ipotizzate le suddivisioni del massimale nazionale relativo al 2017 riportate nella tabella seguente e prefigurata una suddivisione del massimale nazionale residuo (2,94 miliardi) tra regioni amministrative in proporzione alla attuale quota di pagamenti diretti (12,8% per la Lombardia).

**Tabella 14 –**

Ipotesi ripartizione budget	Massimale	% budget	Ettari (000)	Premio/ha	Premio reg
Massimale Italia	3.841.609	100%	12.800	300,13	
Piccoli agricoltori	249.705	6,5%	1.000	249,70	
Giovani agricoltori	76.832	2%		37,85	60,28
Aiuti accoppiati	384.161	10%			
Zone svantaggiate	192.080	5%	6.400	30,01	57,00
Massimale residuo	2.938.831	76,5%	11.800	249,05	
Quota Lombardia	376.817	12,8%	950		396,65
Premio base	229.046	46,5%	950	151,39	241,10
Greening	147.771	30,0%	950	97,67	155,55

*Fonte:* Regione Lombardia

### **La Base Dati utilizzata per l’analisi degli impatti**

Il database utilizzato stimare gli impatti della riforma sulle aziende lombarde è stato costruito, con riferimento all’anno 2010, a partire dai dati SIARL (Fascicolo

aziendale, Particelle totali e in Lombardia, Domande PAC 2010) ed è relativo a 56.748 aziende con superfici in Lombardia. Tali dati comprendono, oltre alle caratteristiche strutturali e tipologiche ricavate dal fascicolo aziendale, le superfici suddivise per tipo di utilizzo e coltivazione effettuata nel 2010 ed i pagamenti Pac ottenuti nel 2010 suddivisi per tipo di titolo abbinato, per natura dei pagamenti accoppiati e per produzione, ai sensi dell'art.68.

Per avere una stima precisa degli effetti della proposta di riforma rispetto alla situazione precedente (che si consoliderà nel 2013), si è prefigurato lo stato dei pagamenti al 2013, ipotizzando il mantenimento delle domande 2010 e stimando il maggiore prelievo derivante dalla modulazione (dal tasso dell'8% nel 2010 a quello del 10% nel 2013).

**Tabella 15 –**

SITUAZIONE DEI PAGAMENTI PAC IN LOMBARDIA AL 2013							
PUA 2013	Totale	Per azienda			Per ettaro		
		con premi	senza premi	Totale	con premi	senza premi	Totale
Aziende	48.124	35.320	12.804	48.124			
SAU (ha)	948.299	24,27	7,11	19,71	857.317	90.982	948.299
Sup.selezionata (ha)	709.147	20,08	0,00		709.147	250.399	959.546
Valore titoli Superficie	435.989.549	12.344	0	9.060	614,81		454,37
Titoli condiz. particolari	14.861.196	421			20,96		15,49
Pag.accoppiati	54.872.240	1.554			77,38		57,19
Art.68	32.034.340	907					33
Totale lordo	537.757.326	15.225			758,32		560,43
Modulazione 2013	-43.191.527	-1.223			-60,91		-45,01
<b>Totale pagamenti 2013</b>	<b>494.565.798</b>	<b>14.002</b>	<b>0</b>	<b>10.277</b>	<b>697,41</b>		<b>515,42</b>
Reddito netto 2013 (€)	2.456.620.056	61.890	21.139	51.048	2.550	2.975	2.560
% Pagamenti/reddito	20,1%	22,6%		20,1%	27,4%		20,1%

Fonte: Regione Lombardia

La SAU complessiva delle aziende comprese nel database è pari a 950.103 ha, di cui 709.147 ha selezionati nel 2010 (e 2013) per premi, mentre la superficie selezionabile totale ammontava ad oltre 961 mila ettari. I pagamenti erogabili nel 2013 a queste aziende (PUA + Pagamenti per superficie nel frattempo disaccoppiati + Importi ottenuti dall'art.68) ammontano a 494,6 Meuro. Tale cifra deriva dall'importo lordo delle singole voci (537,8 Meuro) meno la trattenuta al 10% della modulazione sui pagamenti eccedenti i 5.000 euro (pari a 42,2 Meuro).

Attualmente la maggior parte dei pagamenti lordi deriva dai titoli (436 Meuro per quelli legati alle superfici e 14,9 Meuro per quelli speciali zootecnici). E' tuttavia significativa anche la frazione dei pagamenti accoppiati (54,9 Meuro, quasi tutti per il riso, disaccoppiati nel 2013) e dei premi derivanti dall'art.68 (produzioni di qualità), pari a 32 Meuro. Per ciascuna azienda, a partire dal valore del Reddito lordo standard (RLS) contenuto nel fascicolo aziendale, è stato anche stimato il Reddito Netto (RN), comprensivo dei premi, utilizzando il rapporto tra i valori medi di RLS e RN calcolati su gruppi di aziende RICA 2007. Sono stati impiegati coefficienti (che esprimono il rapporto RN/RLS) differenziati per orientamento produttivo (OTE), Zona altimetrica e dimensione economica (gruppi

di UDE). Il Reddito netto complessivo lombardo stimato è pari a circa 2,5 miliardi di euro, valore coerente con quelli derivanti dalla contabilità nazionale. Rispetto a tale valore i premi attualmente incidono in media per circa il 20%. Nel 2010 solamente 35.320 aziende lombarde hanno presentato domanda per ottenere i premi Pac. In termini numerici costituiscono il 62% delle aziende totali, ma esse rappresentano il 90% della Sau totale e l'88% del reddito netto. Le superfici alle quali è stato abbinato un diritto al premio ammontano a 709.147 ettari e il relativo premio medio lordo dato dai diritti legati alla superficie corrisponde a 641,81 euro/ettaro. Riferendo alla stessa superficie abbinata tutti i premi (diritti + pagamenti per superficie + art.68) si giunge ad un premio medio di 697,41 euro/ettaro, mentre dividendo l'importo netto 2013 per gli ettari abbinabili totali si ottiene un sostegno teorico medio per ettaro lombardo pari a 514,46 euro.

Il sostegno medio per ciascuna azienda che ha ottenuto i premi è pari a circa 14.000 euro, corrispondente al 22,6% del RN (61.890 euro). Si osserva, quindi, come i sostegni siano attualmente indirizzati ad aziende che hanno un reddito medio più elevato di quelle escluse dal sostegno (21.139 euro). Se il reddito viene calcolato ad ettaro si osserva, però, il fenomeno opposto: nelle aziende con premi il RN, comprensivo dei pagamenti, è pari a 2.550 euro, mentre nell'altro gruppo ammonta a 3.311 euro. Il RN più elevato per ettaro deriva dal tipo di produzioni effettuate nelle aziende attualmente escluse (ortofrutticoltura, floricoltura, granivori allevati in forma intensiva, ecc.).

### La stima degli effetti a livello regionale

A partire dai pagamenti unitari sopra riportati, riferiti al 2013, è stato effettuato il calcolo degli effetti della riforma proposta sulle aziende lombarde comprese nel database. Per ciascuna azienda si è verificata anzitutto la condizione di ammissibilità ai pagamenti previsti dalla proposta di regolamento e ciò ha portato ad escludere 8.624 aziende che non hanno sinora ricevuto premi e non li riceveranno neppure in futuro, a causa della loro ridotta dimensione, inferiore alla soglia minima individuata in 0,5 ha o 400 euro di aiuti. La stima degli effetti è stata eseguita, di conseguenza, su un universo di 48.124 aziende che, tuttavia, comprendono la quasi totalità della superficie lombarda e contribuiscono per il 98,5% al reddito netto regionale.

**Tabella 16 -**

Caratteristiche del database utilizzato per le simulazioni						
	Situazione 2013	Con premi	- di cui escluse 2014-19	Senza premi	- di cui escluse 2014-19	Campione 2014-19
Aziende	56.748	35.320	559	21.428	8.624	<b>48.124</b>
SAU	950.103	857.320	149	92.783	1.804	<b>948.299</b>
Superficie ammissibile	961.327	709.147	147	252.179	1.780	<b>959.546</b>
PUA (.000 euro)	494.566	494.566	1.846	0	0	<b>494.566</b>
Reddito Netto (RN)	2.493.152	2.185.960	5.971	307.192	36.532	<b>2.456.620</b>
SAU/azienda	16,74	24,27	0,27	4,33	0,21	<b>19,71</b>
PUA / azienda	8.715	14.002	3.302	0	0	<b>10.277</b>
PUA / ettaro premiato	514,46	697,41	12.532,10	0,00	0,00	<b>515,42</b>
RN/ azienda	43.934	61.890	10.682	14.336	4.236	<b>51.048</b>

Fonte: Regione Lombardia

### Effetto del livellamento

Si è stimato dapprima l'effetto del livellamento degli aiuti che, nell'ipotesi di suddivisione del massimale nazionale (senza componenti) secondo le percentuali attuali di premi ricevuti dalle singole regioni, comporterebbe per la Lombardia una riduzione molto limitata di pagamenti (poco superiore ai 2 milioni). Ciò è dovuto alla scomparsa della modulazione che, nel 2013, su un importo lordo di circa 538 milioni di euro dovrebbe portare ad una trattenuta di oltre 43 milioni e a pagamenti netti pari a 494,6 milioni. L'effetto "livellamento" farebbe scendere i pagamenti in Lombardia a 492,4 milioni di euro, con effetti modesti a livello globale ma molto significativi per alcuni gruppi di aziende: positivi per circa 13.000 aziende che non ricevono premi nel sistema attuale o per quelle che non hanno richiesto in passato premi su tutta la superficie, negativi per quelle che oggi ricevono premi su tutta la superficie e/o elevati livelli di premi speciali o accoppiati. Su un totale di superficie ammissibile stimabile pari a circa 960 mila ettari, nel 2010 (2013) hanno ricevuto premi solamente 709 mila ettari abbinati a diritti. Il livellamento degli aiuti a scala regionale e l'estensione della superficie premiabile porterebbero ad una riduzione del pagamento medio dagli attuali 697,41 a 513,21 euro/ettaro premiabile. Il sostegno medio per ettaro, riferito alla superficie ammissibile complessiva del 2014, subirebbe invece solo una lieve riduzione (da 515,42 a 513,21 euro) ma con una significativa redistribuzione degli aiuti tra aziende, aree altimetriche, classi di reddito e orientamento produttivo.

A livello complessivo le aziende che oggi ottengono i premi vedrebbero ridursi gli importi mediamente del 10%, con un impatto del -2,3% sul reddito netto, mentre per le aziende sinora escluse la corresponsione degli aiuti porterebbe ad un significativo aumento del reddito (+17,7%).

**Tabella 17 - 18**

<b>Stima effetti del livellamento degli aiuti su aziende con premi 2013</b>							
<b>PUA 2019</b>	Totale	Per azienda			Per ettaro		
		con premi 2013	senza premi	Totale	con premi	senza premi	Totale
<b>LIVELLAMENTO</b>							
Aziende e SAU	48.124	35.320	12.804	48.124	857.317	90.982	948.299
Sup.premiabile	959.546	24,53	7,27	19,94	866.452	93.094	959.546
Totale pagamenti	492.446.400	12.590	3.732	10.233	513,20	513,29	<b>513,21</b>
Reddito netto (€)	2.454.500.658	60.477	24.871	51.004	2.465	3.421	2.558
Variaz. % pagamenti	<b>-0,4%</b>	<b>-10,1%</b>		<b>-0,4%</b>			-0,4%
Variaz. % reddito	<b>-0,1%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>17,7%</b>	<b>-0,1%</b>			-0,1%
% Pagamenti/reddito	20,1%	20,8%	15,0%	20,1%	20,8%		20,1%
<b>Stima effetti del livellamento degli aiuti su aziende con premi 2014-2019</b>							
<b>PUA 2019</b>	Totale	Per azienda			Per ettaro		
		con premi	senza premi	Totale	con premi	senza premi	Totale
<b>LIVELLAMENTO</b>							
Aziende e SAU	48.124	47.565	559	48.124	948.001	149	948.150
Sup.premiabile	959.546	20,17	0	19,94	959.399	147	959.546
Totale pagamenti	492.446.400	10.353	0	10.233	513,29		<b>513,21</b>
Reddito netto (€)	2.454.500.658	51.517	7.323	51.004	2.554	27.554	2.558
Variaz. % pagamenti	<b>-0,4%</b>			-0,4%			-0,4%
Variaz. % reddito	<b>-0,1%</b>			-0,1%			-0,1%
% Pagamenti/reddito	20,1%	20,1%		20,1%	20,1%		20,1%

Fonte: Regione Lombardia

Gli effetti del livellamento sono analizzabili a diversi livelli e segnalano significativi spostamenti nei livelli di sostegno assoluto e in percentuale sul reddito.

Nelle aree montane la superficie premiabile dovrebbe quasi triplicare e l'importo medio salire notevolmente. Le conseguenze sul reddito sarebbero cospicue (+54%) ma il livello assoluto rimarrebbe comunque notevolmente inferiore a quello della collina e pianura.

In collina la superficie premiata raddoppierebbe ma le superfici oggi abbinate avrebbero una decurtazione degli aiuti. Gli effetti medi su premi e redditi sarebbero comunque positivi.

In pianura, dove oggi già circa l'85% delle superficie è abbinata a diritti e il premio medio è pari a circa 740 euro/ettaro, l'ampliamento alle residue superfici e il livellamento degli aiuti porterebbero a una significativa riduzione dei premi unitari e totali ma ad un impatto abbastanza limitato sui redditi.

**Tabella 19 -**

<b>Effetti del livellamento degli aiuti per fascia altimetrica</b>										
	% Superf. Premiata 2013	Pagamenti 2013/ ha premiata	Pagamenti 2013/ ha premiabile	PUA REG/ha premiabile	Variazione % premi	Reddito 2013/ha	Nuovo reddito REG/ ha	Var. % reddito	% 2013 Premi/ Reddito	Nuova % premi/ reddito
Montagna	34,4%	315,35	108,44	513,11	373,2%	755	1.160	53,6%	14,4%	44,2%
Collina	52,6%	565,27	297,13	513,08	72,7%	2.915	3.131	7,4%	10,2%	16,4%
Pianura	84,7%	739,73	626,85	513,24	-18,1%	2.903	2.789	-3,9%	21,6%	18,4%
LOMBARDIA	73,9%	697,41	515,42	513,21	-0,4%	2.560	2.558	-0,1%	20,1%	20,1%

Fonte: Regione Lombardia

Considerando gli effetti del livellamento per classe di reddito aziendale si può anzitutto osservare come oggi gli aiuti Pac giungano di più alle aziende di dimensione economica più elevata e come il reddito medio per ettaro sia crescente all'aumentare del reddito totale. Il livellamento determinerebbe uno spostamento degli aiuti dalle aziende più grandi a quelle più piccole ma un riequilibrio del reddito solo parziale. Gli effetti negativi ricadrebbero solo sulle aziende della fascia di reddito più elevata (> 120.000 euro) con una variazione modesta di reddito, mentre vi sarebbero effetti tanto più positivi quanto più è piccola la dimensione economica. Ciononostante le differenze di reddito resterebbero molto significative.

**Tabella 20 -**

<b>Effetti del livellamento degli aiuti per classi di reddito (RLS)</b>										
	% Superf. Premiata 2013	Pagamenti 2013/ ha premiata	Pagamenti 2013/ ha premiabile	PUA REG/ha premiabile	Variazione % premi	Reddito 2013/ha	Nuovo reddito REG/ ha	Var. % reddito	% 2013 Premi/ Reddito	Nuova % premi/ reddito
< 4800 €	44,9%	465,75	209,15	511,75	144,7%	422	725	71,7%	49,5%	70,6%
4800-19200 €	63,9%	473,80	302,58	513,26	69,6%	732	943	28,8%	41,3%	54,4%
19.200-48.000 €	72,2%	531,20	383,34	513,28	33,9%	972	1.102	13,4%	39,4%	46,6%
48000-120000 €	76,6%	625,55	479,25	513,28	7,1%	1.589	1.623	2,1%	30,2%	31,6%
> 120000 €	78,6%	835,12	656,38	513,29	-21,8%	4.163	4.020	-3,4%	15,8%	12,8%
LOMBARDIA	73,9%	697,41	515,42	513,21	-0,4%	2.560	2.558	-0,1%	20,1%	20,1%

Fonte: Regione Lombardia

L'attuale livello dei premi disaccoppiati dipende dalla base storica di riferimento e dai diversi livelli di sostegno, elevati per alcuni prodotti (riso, latte, carni bovine) e scarsi o inesistenti in altri.

Il livellamento avrebbe, quindi, conseguenze differenziate a seconda dell'orientamento produttivo delle aziende. In particolare la variazione degli aiuti sarebbe negativa, in diversa misura, per le aziende risicole, con bovini da latte, con bovini da carne, con poliallevamento e miste seminativi-allevamenti mentre risulterebbe positiva per tutti gli altri orientamenti. Gli effetti sul reddito sarebbero generalmente più contenuti, mentre rimarrebbe forte la differenza di peso degli aiuti sul reddito a seconda della maggiore o minore produttività della terra.

**Tabella 21 -**

<b>Effetti del livellamento degli aiuti per orientamento produttivo</b>										
	% Superf. Premiata 2013	Pagamenti 2013/ ha premiata	Pagamenti 2013/ ha premiabile	PUA REG/ha premiabile	Variazione % premi	Reddito 2013/ha	Nuovo reddito REG/ ha	Var. % reddito	% 2013 Premi/ Reddito	Nuova % premi/ reddito
Cereali senza riso	87,3%	499,65	436,42	513,20	17,6%	588	665	13,1%	74,2%	77,2%
Risicoltura	95,8%	795,13	761,92	513,29	-32,6%	1.128	879	-22,0%	67,6%	58,4%
Seminativi	78,4%	514,64	403,29	513,19	27,3%	1.013	1.123	10,8%	39,8%	45,7%
Ortofloricoltura	40,7%	477,24	194,03	513,29	164,5%	14.418	14.737	2,2%	1,3%	3,5%
Viticoltura	12,6%	371,41	46,98	513,22	992,3%	2.081	2.547	22,4%	2,3%	20,1%
Frutticoltura	23,6%	848,51	200,22	513,00	156,2%	3.222	3.534	9,7%	6,2%	14,5%
Olivicoltura	38,9%	381,85	148,54	488,96	229,2%	1.812	2.152	18,8%	8,2%	22,7%
Arboree miste	24,4%	498,61	121,90	513,20	321,0%	11.941	12.332	3,3%	1,0%	4,2%
Bovini da latte	71,4%	939,65	670,84	513,28	-23,5%	4.832	4.675	-3,3%	13,9%	11,0%
Bovini da carne	63,9%	1.574,52	1.005,82	513,08	-49,0%	998	505	-49,4%	100,8%	101,6%
Bovini misti	80,0%	469,65	375,76	513,29	36,6%	1.369	1.507	10,0%	27,4%	34,1%
Altri erbivori	21,9%	425,63	93,09	513,14	451,2%	368	788	114,1%	25,3%	65,1%
Granivori	84,9%	455,01	386,09	513,26	32,9%	7.498	7.625	1,7%	5,1%	6,7%
Policoltura	63,7%	518,81	330,69	513,17	55,2%	2.114	2.296	8,6%	15,6%	22,3%
Poliallevamento	85,0%	846,11	719,23	513,27	-28,6%	4.221	4.015	-4,9%	17,0%	12,8%
Seminativi-allev.	85,8%	918,91	788,26	513,28	-34,9%	1.776	1.501	-15,5%	44,4%	34,2%
Permanenti-allev.	84,1%	463,62	389,72	513,25	31,7%	3.537	3.660	3,5%	11,0%	14,0%
LOMBARDIA	73,9%	697,41	515,42	513,21	-0,4%	2.560	2.558	-0,1%	20,1%	20,1%

Fonte: Regione Lombardia

Il livellamento degli aiuti otterrebbe quindi solo parzialmente l'obiettivo di perequazione dei redditi tra aziende ubicate in diversi contesti geografici, con diversa struttura e orientamento produttivo, ma determinerebbe al contempo effetti distorsivi in alcuni settori, importanti per l'agricoltura lombarda.

#### Effetti della suddivisione del massimale per componenti

Successivamente agli effetti del livellamento sono stati stimati quelli derivanti dalla suddivisione del massimale nazionale in componenti, nella duplice ipotesi di determinazione dei pagamenti base, greening e per le zone svantaggiate a livello regionale oppure con un "flat rate" nazionale.

La possibilità di definire il valore dei premi a livello regionale solo per le componenti base, greening e zone svantaggiate porterebbe ad una riduzione globale dei premi per le aziende lombarde pari a 62,8 milioni che, sommati agli

effetti del livellamento, condurrebbero ad una riduzione globale dei pagamenti pari a 65 milioni di euro, corrispondenti al 13,1% dei pagamenti netti 2013.

Nell'ipotesi di definizione unica dei premi a livello nazionale l'effetto per la Lombardia sarebbe di un ulteriore taglio di 144 milioni di euro, con una riduzione globale dei pagamenti di 209 milioni di euro, corrispondente al 42,3% dei pagamenti netti 2013.

L'effetto della riforma va, tuttavia, misurato non tanto sulla variazione degli aiuti ma su quella del reddito. Avendo a disposizione i valori dei redditi lordi standard delle aziende del database, attraverso opportuni coefficienti sono stati calcolati i redditi netti delle stesse, stimati nel complesso pari a 2,46 miliardi nel 2013. La riduzione dei pagamenti potrebbe condurre ad una contrazione media dei redditi, a valori correnti, del 2,6% nel caso di impiego di massimali regionali e dell'8,5% nel caso di mancata suddivisione del massimale nazionale.

Le elaborazioni condotte sul database consentono di quantificare anzitutto il numero di aziende interessate dalle diverse componenti degli aiuti e le relative superfici e, di stimare gli effetti complessivi della riforma proposta.

Le aziende che attualmente ricevono premi e che sarebbero escluse dalle nuove modalità sono poche (559) e occupano una superficie molto limitata. Si ricorda che ad esse si aggiungono 8.624 aziende che rimangono escluse sia nel vecchio che nel nuovo regime di sostegno.

Il pagamento dei piccoli agricoltori potrebbe riguardare 14.779 aziende ma, sulla base delle simulazioni effettuate, a 1.523 aziende potrebbe convenire l'opzione per il regime normale di sostegno: le restanti 13.256 aziende che potrebbero optare per il regime riservato ai piccoli agricoltori otterrebbero un sostegno medio di 531 euro/anno, pari nel complesso regionale a poco più di 7 milioni di euro. Tale cifra corrisponderebbe all'1,6% dei pagamenti totali nell'ipotesi di utilizzo di massimali regionali e al 2,5% di quelli ottenibili nell'ipotesi di massimale nazionale: entrambe le percentuali sono abbondantemente inferiori alla quota massima che lo stato potrebbe riservare a tale regime (max. 10%) e a quella ipotizzata per le simulazioni (6,5%).

Il pagamento base e quello "verde" potrebbero essere richiesti da 34.309 aziende su un totale di circa 940 mila ettari e costituirebbero la parte più rilevante dei pagamenti: rispettivamente l'87% e l'82% di quelli totali nelle due ipotesi di massimale regionale o nazionale.

Il pagamento per le zone svantaggiate interesserebbe 7.200 aziende e 164 mila ettari, con quote percentuali del 2,2% e dell'1,7% dei pagamenti totali nelle due ipotesi di massimale.

Il pagamento supplementare per i giovani, stimato ipotizzando l'accesso ai requisiti degli attuali imprenditori con meno di 35 anni, riguarderebbe meno di 3.000 aziende e 42 mila ettari, con modesti importi assoluti, per azienda e in percentuale sui massimali (circa lo 0,6% per entrambi).

I pagamenti accoppiati, stimati in proporzione a quelli ottenuti attualmente, potrebbero riguardare 11.600 aziende e portare in Lombardia quasi 38 milioni di euro. Tale cifra è però la più aleatoria tra quelle stimate, poiché l'importo effettivo dipenderà dalle scelte applicative nazionali.

Le stime portano quindi ad un effetto complessivo dell'applicazione della riforma (livellamento e componenti) variabile da un minimo di 65 milioni ad un massimo di 209 milioni, a seconda della applicazione di massimale regionale o nazionale, con riduzione dei pagamenti rispettivamente del 13,1% nel primo caso e del 42,3% nel secondo. Si tratta quindi di cifre ragguardevoli, che avrebbero un impatto non trascurabile sul sistema agricolo regionale.

**Tabella 22 -**

Stima effetti delle componenti con diversi massimali							
COMPONENTI	Numero Aziende	Numero Ettari	MASSIMALE REGIONALE			MASSIMALE NAZIONALE	
			Totale	Per azienda	Per ettaro	Totale	Per ettaro
Esclusi	559	147					
Pagamento piccoli agr.	13.256	19.678	7.044.104	531	<b>357,96</b>	7.044.104	<b>357,96</b>
Pagamento base Totale	34.309	939.720	226.567.254	6.604	<b>241,10</b>	142.259.991	<b>151,39</b>
Pagamento verde	34.309	939.720	146.172.358	4.260	<b>155,55</b>	91.780.639	<b>97,67</b>
Pagamento Zone.svant.	7.202	164.221	9.360.593	1.300	<b>57,00</b>	4.926.628	<b>30,00</b>
Pagamento Giovani	2.946	42.122	2.538.903	862	<b>60,28</b>	1.594.160	<b>37,85</b>
Pagamenti accoppiati	11.592		37.969.268	3.275		37.969.268	
Pua 2019	<b>48.124</b>	<b>959.546</b>	<b>429.652.481</b>	<b>8.928</b>	<b>447,77</b>	<b>285.574.791</b>	<b>297,61</b>
Reddito netto 2019 (€)			2.391.706.739	49.699	2.493	2.247.629.049	2.342
Var.reddito Set-aside			-79.993.685	-1.662	-83	-79.993.685	-83
Reddito netto effett. (€)			<b>2.311.713.055</b>	<b>48.037</b>	<b>2.409</b>	<b>2.167.635.364</b>	<b>2.259</b>
Variaz. pagamenti			<b>-13,1%</b>	<b>-1.349</b>	<b>-67,65</b>	<b>-42,3%</b>	<b>-217,80</b>
Variaz. reddito			<b>-5,9%</b>	<b>-3.011</b>	<b>-151,02</b>	<b>-11,8%</b>	<b>-301,17</b>
% Pagamenti/reddito			18,6%			13,2%	
Effetto livellamento	-0,4%	-0,1%	-2.119.398	-44	-2,21		
Effetto componenti	-12,7%	-2,6%	-62.793.918	-1.305	-65,44	-208.991.007	-217,80
Effetto aree ecologiche		-3,3%	-79.993.685	-1.662	-83,37	-79.993.685	-83,37
Effetto totale	-13,1%	-5,9%	<b>-144.907.002</b>	<b>-3.011</b>	<b>-151,02</b>	<b>-288.984.692</b>	<b>-301,17</b>

Fonte: Regione Lombardia

Con l'applicazione del massimale regionale 18.182 aziende (38%) avrebbero una perdita, mediamente di 9.394 euro, mentre il restante 62% (29.942 aziende) avrebbe un aumento dei premi, in media per 3.536 euro. Nel caso di massimale nazionale la perdita riguarderebbe 26.037 aziende (54%), con minori premi in media pari a 10.073 euro, mentre il 46% delle aziende con effetto positivo guadagnerebbe in media 2.413 euro.

Agli effetti sul reddito derivanti dal livellamento e dalla suddivisione del massimale in componenti ne va aggiunto un terzo, derivante dal mancato reddito conseguente all'obbligo di destinare il 7% delle superfici ammissibili (escluse le foraggere permanenti) ad aree ecologiche, previsto dal greening.

Per ciascuna azienda sono stati calcolati i nuovi ettari di superficie da destinare ad aree ecologiche, oltre a quelli eventualmente già destinati a tali scopi, così come previsto dal regolamento. Si stima che in Lombardia 27.412 aziende dovrebbero ritirare dalla produzione globalmente ulteriori 51.400 ettari per i quali è stato stimato un mancato reddito (ottenuto dividendo il reddito lordo di origine vegetale per gli ettari di Sau di ogni azienda).

La riduzione di reddito così stimata sarebbe pari a quasi 80 milioni di euro che, sommati alle perdite derivanti dalla riduzione dei premi, porterebbero a riduzioni medie globali di reddito rispettivamente del 5,9% e dell'11,8% nel caso della scelta del massimale regionale o nazionale.

### **Effetti complessivi per gruppi di aziende**

La struttura del database costruito per le simulazioni si presta alla elaborazione dei dati per gruppi di aziende selezionati sulla base delle diverse variabili definite. Ciò consente di evidenziare effetti differenziati ed individuare gli aspetti critici sia della regionalizzazione sia della variazione del massimale.

Ciascuna azienda è stata classificata nel database per Zona altimetrica e Provincia (a partire dal comune prevalente), Orientamento tecnico-economico generale e particolare (OTE), dimensione economica (UDE), Classe di superficie totale e di SAU, Flag di pagamenti 2010, Flag di agricoltura biologica, Flag di aree svantaggiate, Classe di contributi PAC 2013, Classe di pagamenti per ha di superficie selezionata, Classe di età del conduttore.

Gli effetti previsti della riforma sono riportati nelle tabelle in appendice, disaggregati per gruppi di aziende, suddivisi sulla base delle seguenti variabili:

- a) l'ubicazione geografica (zone altimetriche);
- b) la dimensione economica, desunta dai dati SIARL di classificazione tipologica comunitaria;
- c) la tipologia, stabilita sulla base della superficie e del livello previsto di aiuti (oltre 150.000 euro, capping);
- d) l'orientamento produttivo, desunto anch'esso dai dati SIARL di classificazione tipologica comunitaria delle aziende;
- e) le caratteristiche delle aziende rispetto alle norme sul greening; relativamente a questo aspetto le aziende del database sono state suddivise in 19 gruppi omogenei.

### Ubicazione geografica

La nuova Pac porterebbe ad un parziale riavvicinamento del RN tra montagna e pianura. A fronte di una riduzione media dei premi del 28,4%, in pianura il RN si ridurrebbe del 9,4%, mentre lo spostamento dei premi nelle altre aree porterebbe ad un incremento del RN del 44% in montagna e dello 0,3% in collina. Contrariamente ad oggi i premi per ettaro risulterebbero più alti in montagna rispetto alla collina e alla pianura.

### Dimensione economica

Attualmente i premi sono concentrati nelle aziende che hanno reddito più elevato (classi oltre 48.000 euro di RLS). Al crescere della dimensione economica crescono sia la redditività sia il livello dei premi per ha. La riforma porterebbe ad un incremento significativo dei premi e del RN nei gruppi di aziende con redditi inferiori a 19.200 euro, vi sarebbe un lieve vantaggio per il gruppo tra 19,2 e 48 mila euro, mentre nelle aziende con reddito tra 48 e 120 mila euro vi sarebbe un

calo dei premi del 5% e del RN del 6,7%; il maggiore impatto sarebbe per le aziende con reddito > 120 mila euro, che perderebbero il 30% dei premi ed il 7,1% di RN.

La riforma porterebbe quindi ad un parziale ravvicinamento della redditività, con una perdita concentrata nel 25% delle aziende di maggiore dimensione.

#### Tipologia aziendale

In relazione alla individuazione delle caratteristiche di “piccolo agricoltore”, di “agricoltore attivo” e dell’introduzione del capping, si è ipotizzata una classificazione delle aziende del database in 7 gruppi, caratterizzati come segue:

*A=esclusi*: rientrano in questo gruppo le aziende con superficie <0,5 ha e senza UBA; sono l’1,2% del totale e ricevono lo 0,4% del PUA 2013. Per queste aziende la scomparsa dei premi porterebbe ad una riduzione media del 31% del RN.

*B=piccoli*: hanno superfici ammissibili inferiori a 3 ha e, quindi, potrebbero aderire al regime semplificato: sono il 30,7% del totale, occupano il 2,4% della superficie e ricevono l’1,2% degli aiuti. I premi incrementerebbero mediamente del 40%, ma con un effetto medio sul reddito modesto (+2,5%).

*C=medio-piccoli*: hanno superficie compresa tra 3 e 10 ha e riceveranno nel 2019 meno di 5.000 euro/anno; sono il 27,5% del totale, conducono l’8% della SAU e ricevono attualmente il 5,4% dei premi. I premi aumenterebbero in media del 22,8%, ma l’effetto sul reddito sarebbe negativo (-1,9%) a causa dell’obbligo di ritiro di superfici dettato dal greening.

*D=medi*: hanno superfici ammissibili tra 10 e 20 ha, sono il 15,5% del totale, detengono l’11% della superficie e ricevono oggi il 10,3% dei pagamenti; in questo gruppo i premi dovrebbero scendere del 10% e il reddito del 5,6%.

*E=medio-grandi*: hanno superficie comprese tra 20 e 50 ha; sono il 15,1% del totale, conducono il 23,8% della SAU e ricevono attualmente il 23,6% dei premi. In media i premi scenderanno del 20,6% e il reddito subirà una contrazione del 7,3%.

*F=grandi*: hanno superfici ammissibili superiori ai 50 ettari e pagamenti inferiori a 150.000 euro; sono il 9,8% del totale, conducono il 48,2% della SAU e ricevono attualmente il 52,5% dei premi. In media i premi scenderanno del 18,4% e l’effetto sul reddito è stimato pari a -7,2%.

*G=capping*: sono le aziende che potrebbero ricevere nel 2019 oltre 150.000 euro di premi, e quindi saranno sottoposte al capping; ammontano solo a 111 unità, lo 0,2% del totale, conducono il 6,5% della SAU e oggi ricevono il 4,4% dei premi. In media dovrebbero accrescere i pagamenti rispetto ad oggi, poiché avevano significative superfici senza diritti, per cui la norma del capping non sembra destinata globalmente ad avere impatti negativi in Lombardia.

#### Orientamento produttivo

E’ noto che i livelli attuali di premi, derivando da situazioni storiche, sono molto diversi tra gli indirizzi produttivi, oltre che tra le singole aziende. Rispetto alla media regionale del 20,1%, attualmente il peso dei premi sul RN è circa il 70% negli orientamenti cerealicolo e risicolo e il 100% per i bovini da carne, è pari al

13,9% nelle aziende con bovini da latte, mentre è scarso nelle aziende con ordinamenti vegetali intensivi. La riforma porterebbe variazioni significative dei premi e del RN in molti orientamenti.

Le maggiori perdite vi sarebbero per le aziende risicole (-28% dei premi e -25% di RN), con bovini da carne (-55% dei premi e -59% di RN), miste seminativi-allevamenti (-43% dei premi e -23% di RN) mentre meno penalizzato sarebbe il comparto dei bovini da latte (-33% dei premi e -6% di RN), ed il poliallevamento. Anche le aziende cerealicole specializzate perderebbero il 4,4% dei premi ed il 17% di RN. Gli orientamenti con effetti positivi sarebbero quelli vegetali intensivi e quello degli erbivori misti e diversi.

### **Stima dell'impatto degli obblighi connessi ai pagamenti del greening**

Analizzando le norme proposte nella bozza di regolamento, nel capo 2 (art.29-32), si desume che le condizioni per ottenere il pagamento per il greening (ed accedere anche al pagamento base) sono le seguenti:

- Produrre secondo i metodi dell'agricoltura biologica;
- Mantenere le superfici a foraggiere permanenti presenti nell'azienda;
- Diversificare le colture (se la superficie a seminativi supera 3 ha):
  - o di norma avere 3 colture diverse (1<sup>a</sup> max. 70%, 3<sup>a</sup> min. 5%), a meno che:
    - tutti i seminativi siano destinati a riposo;
    - tutti i seminativi siano destinati a foraggiere avvicendate;
    - tutti i seminativi siano destinati a colture sommerse (es. riso).
- Destinare come minimo il 7% della superficie ammissibile (meno foraggiere permanenti) ad aree di interesse ecologico (terreni lasciati a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone e superfici oggetto di imboscamento PSR).

Suddividendo le aziende lombarde in funzione degli obblighi derivanti da tali proposte si possono individuare 19 gruppi omogenei, stimare le conseguenze dell'applicazione delle norme nei diversi casi ed individuare diverse ipotesi di correttivi.

I primi 2 gruppi di aziende, identificati dalle lettere A e B, non possono accedere ai premi del greening: il gruppo A perché escluso da tutti i pagamenti per limite di superficie (<0,5 ha); il gruppo B perché composto da aziende che avrebbero convenienza ad optare per il regime dei piccoli agricoltori. Il gruppo B comprende 12.527 aziende, su un totale di 14.779 con superficie compresa tra 0,5 e 3 ha. Si è stimato, infatti, che 2.250 aziende inferiori a 3 ha potrebbero avere convenienza a optare per il regime "normale" e quindi a chiedere i pagamenti anche per il greening, poiché sono caratterizzate dall'agricoltura biologica oppure hanno tutta la superficie investita a foraggiere permanenti o ad aree a riposo; di conseguenza il greening non imporrebbe loro nessun nuovo vincolo. Queste 2.250 aziende sono, quindi, comprese in uno dei gruppi successivi. Pur avendo un

premio ad ettaro inferiore a quello medio la variazione media dei premi è positiva (+25%) e porterebbe ad un lieve incremento del reddito.

Il gruppo C comprende le aziende con agricoltura biologica che, secondo il regolamento, accedono di default ai pagamenti del greening senza altro obbligo. Tuttavia la riduzione del 10% dei premi connessa alla contrazione del massimale porterebbe ad una lieve contrazione (-2,6%) del RN.

Il gruppo D è costituito da aziende con il 100% di foraggiere permanenti che, ai fini del pagamento greening, hanno il solo obbligo di mantenimento delle superfici attuali. Analogo obbligo hanno anche i gruppi identificati dalle lettere E, F, L e O. In complesso si tratta di 7.594 aziende. Ad eccezione dell'ultimo gruppo il livello medio dei premi dovrebbe crescere notevolmente e portare anche a significativi incrementi di reddito.

Per quanto riguarda la diversificazione (oltre 3 ha seminativi), i gruppi E, F, G e H (superficie ammissibile oltre 3 ha ma con seminativi <3 ha) sono esclusi dalla norma, mentre rispettano già le condizioni previste i seguenti gruppi:

- gruppi I e J: tutti i seminativi a riposo;
- gruppi K e L: tutti i seminativi destinati a foraggiere;
- gruppo M: tutti i seminativi destinati a colture sommerse (riso);
- gruppo N: presenza di almeno 3 colture diverse che rispettano le percentuali proposte (1<sup>a</sup> max. 70%, 3<sup>a</sup> min. 5%).

Le aziende lombarde comprese in tali gruppi sono nel complesso 14.221 per una superficie ammissibile totale di 480 mila ettari. Nei gruppi I, J e L i premi incrementerebbero notevolmente con effetti positivi sui redditi. nettamente diversa la situazione nei gruppi K, M e N che subirebbero drastiche decurtazioni dei premi (tra il -27 e il -32%) con effetti molto significativi sul reddito (dal -8% delle aziende a foraggiere al -29% nelle aziende risicole), dovuti anche all'obbligo del ritiro di parte della superficie per aree ecologiche.

I problemi più rilevanti ai fini dell'adattamento colturale riguardano le aziende dei gruppi O, P, Q, R ed S, che nel complesso assommano a 12.023 unità e coltivano 295 mila ettari. Per queste aziende non sono a rischio solo i 46,7 milioni di premio greening ma l'intero ammontare dei premi, pari a 132 milioni. Poiché l'effetto della applicazione delle norme (senza adattamenti) sarebbe già molto rilevante (riduzione dei redditi tra -5 e -10%) occorre favorire il loro adattamento attraverso una maggiore flessibilità delle norme, che appaiono attualmente troppo rigide:

- ad esempio prevedendo che non debbano sottostare all'obbligo di diversificazione le aziende composte da superfici tutte destinate ad una combinazione di superfici a riposo, a foraggiere e a colture sommerse: infatti, se ricadono nella diversificazione le aziende composte al 100% da superfici destinate ad uno dei tre usi, considerati positivi per il clima e l'ambiente, altrettanto dovrebbe valere per la combinazione degli stessi;
- oppure includendo tra le colture le leguminose, per la loro capacità di azotofissazione;

- o, ancora, sostituendo alla norma “*tutti i seminativi*”, “almeno il 95% dei seminativi” destinati ad uno dei tre usi o loro combinazione per considerare l’azienda diversificata;
- rendendo più “flessibili” le percentuali nel caso di tre colture per tenere conto delle caratteristiche fondiari ed evitare l’utilizzo frazionato delle particelle;
- riducendo a due le colture per le aziende con superfici a seminativo comprese tra 3 e 10 ettari, oppure escludendole del tutto dall’obbligo di diversificazione;
- consentendo di considerare come terza coltura la frazione di superficie destinata ad aree di interesse ecologico.

Tra le norme proposte per il greening, quella che desta le maggiori perplessità è “*l’obbligo di destinare come minimo il 7% della superficie ammissibile (meno foraggere permanenti) ad aree di interesse ecologico (terreni lasciati a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone e superfici oggetto di imboscamento PSR)*”.

Tale obbligo interesserebbe 28.798 aziende lombarde (gruppi identificati dalle lettere da E ad S) con una superficie ammissibile totale di 808 mila ettari e, dedotte le foraggere permanenti, di 764 mila ettari sui quali calcolare la percentuale di aree ecologiche. A livello regionale, per rispettare tale norma, sarebbe necessario ritirare dalla produzione 53.748 ettari (51.371 effettivi, detraendo i 2.087 già destinati a set-aside nelle aziende interessate).

Al di là delle considerazioni sulla opportunità di ritirare dalla produzione una così significativa quota di superficie - notevolmente superiore a quella a set-aside imposta dalla riforma Mac Sharry, giunta ad un massimo di 35.000 ettari ed abolita nel 2008 - in un contesto di scarsità di produzioni agricole a livello internazionale e di conseguente elevato livello dei prezzi, appare necessario considerare gli effetti di tale misura anche in termini di mancato reddito.

Utilizzando come variabile il reddito lordo standard di origine vegetale di ciascuna azienda, si può stimare che la perdita (mancato reddito) a livello regionale sarebbe pari a circa 80 milioni di euro.

Tale perdita andrebbe a sommarsi a quella data dalla riduzione dei pagamenti sopra illustrata, determinando problemi di redditività non indifferenti per l’agricoltura lombarda.

Per ridurre l’impatto di tale misura, si possono ipotizzare le seguenti modifiche alla proposta di regolamento:

- rendere volontaria l’adesione alle norme sul greening;
- limitare l’obbligo alle aziende che non ottemperano gli altri obblighi del greening (mantenimento delle foraggere permanenti, diversificazione): in questo caso la superficie da ritirare si ridurrebbe a 18.773 ettari e la perdita di reddito a 33 milioni (aziende dei gruppi da O a S) ma, tenendo conto dei possibili adattamenti aziendali alle norme sulla diversificazione, la portata reale potrebbe essere ancora inferiore;
- ridurre la percentuale di superfici da ritirare dal 7% al 5%, sulla base delle ipotesi formulate negli studi di impatto chiesti della commissione europea;

- escludere dal calcolo della superficie ammissibile anche le coltivazioni legnose agrarie: tale richiesta è ampiamente giustificata dal fatto che vite, olivo e fruttiferi sono elementi costituenti del paesaggio e, come tali, dovrebbero rientrare *de facto* nelle aree di interesse ecologico; occorre considerare, inoltre, che a differenza delle aziende con seminativi, quelle con il 100% di superficie destinata a colture arboree dovrebbero procedere all'espianto del 7% delle loro superfici (circa 900 ettari in Lombardia) con una perdita di reddito lordo stimabile in 3 milioni di euro a fronte di 5 milioni di maggiori pagamenti rispetto ad oggi;
- regolamentare la possibilità di trasferimento parziale o totale dell'obbligo ad un'altra azienda: ciò è giustificato da numerose ricerche condotte dai biologi vegetali ed animali che indicano come sia meglio, per la biodiversità e la tutela della fauna, concentrare in ampie superfici la creazione di aree ecologiche piuttosto che avere molte aree puntiformi scollegate tra loro.

### Effetti della riforma per gruppi di aziende

La struttura del database consente di ottenere stime degli effetti complessivi della riforma incrociando diverse variabili: una delle più interessanti appare quella relativa alla quantificazione dell'impatto delle misure per tipologia aziendale e per zona altimetrica.

Mentre in montagna e collina predominano le aziende piccole e medio-piccole (oltre il 70% dei totali di area, in pianura la distribuzione tra i gruppi appare più omogenea in termini numerici mentre è decisamente concentrata per quanto riguarda le superfici: circa il 60% delle superfici ammissibili ricade, infatti, nei tre gruppi E, F e G di pianura, corrispondenti al 20% delle aziende lombarde.

**Tabella 23 -**

Tipologie aziendali per zone altimetriche										
Numero aziende	A=esclusi <0,5 ha	B=piccoli	C=medio-piccoli	D=medi	E=medio-grandi	F=grandi	G=capping	Totale	Giovani	Accoppiati
1 - Montagna	222	3.611	2.640	950	681	620	34	8.758	896	832
2 - Collina	117	4.228	3.007	1.189	809	206		9.556	583	707
3 - Pianura	220	6.940	7.599	5.320	5.769	3.885	77	29.810	1.467	10.053
LOMBARDIA	559	14.779	13.246	7.459	7.259	4.711	111	48.124	2.946	11.592
% Aziende	A=esclusi <0,5 ha	B=piccoli	C=medio-piccoli	D=medi	E=medio-grandi	F=grandi	G=capping	Totale	Giovani	Accoppiati
1 - Montagna	2,5%	41,2%	30,1%	10,8%	7,8%	7,1%	0,4%	100,0%	10,2%	9,5%
2 - Collina	1,2%	44,2%	31,5%	12,4%	8,5%	2,2%	0,0%	100,0%	6,1%	7,4%
3 - Pianura	0,7%	23,3%	25,5%	17,8%	19,4%	13,0%	0,3%	100,0%	4,9%	33,7%
LOMBARDIA	1,2%	30,7%	27,5%	15,5%	15,1%	9,8%	0,2%	100,0%	6,1%	24,1%
% Superficie	A=esclusi <0,5 ha	B=piccoli	C=medio-piccoli	D=medi	E=medio-grandi	F=grandi	G=capping	Totale		
1 - Montagna	0,0%	0,6%	1,5%	1,4%	2,2%	7,4%	3,0%	16,0%		
2 - Collina	0,0%	0,6%	1,8%	1,7%	2,5%	1,9%	0,0%	8,6%		
3 - Pianura	0,0%	1,1%	4,7%	7,9%	19,1%	38,8%	3,6%	75,4%		
LOMBARDIA	0,0%	2,4%	8,0%	11,1%	23,8%	48,2%	6,5%	100,0%		

Fonte: Regione Lombardia

I tre gruppi sopracitati subirebbero una perdita globale di oltre 111 milioni di premi, pari a circa il 30% di quelli attualmente ottenuti.

Più in generale, a fronte di una riduzione globale di circa 65 milioni di premi a livello regionale, tutti i gruppi delle aziende di pianura subirebbero una perdita: nel caso di utilizzo di massimale regionale la riduzione di premi sarebbe globalmente pari a 128 milioni (-28%), mentre con il massimale nazionale indiviso la perdita di premi supererebbe il 50%. Con il massimale regionale in collina e montagna tutte le tipologie avrebbero un incremento di premi, mentre il massimale nazionale porterebbe al loro decremento anche nelle aziende collinari di maggiori dimensioni.

**Tabella 24 -**

<b>Variazione premi 2019/2013 per tipologia e altimetria</b>								
Assoluta mass. Regionale	A=esclusi <0,5 ha	B=piccoli	C=medio-piccoli	D=medi	E=medio-grandi	F=grandi	G=capping	Totale
1 - Montagna	-99	1.612	4.857	4.323	7.013	25.485	10.771	53.960
2 - Collina	-85	1.630	3.952	2.494	984	1.017	0	9.992
3 - Pianura	-1.662	-856	-2.763	-11.842	-34.304	-74.192	-3.247	-128.866
LOMBARDIA	-1.846	2.386	6.045	-5.025	-26.307	-47.690	7.523	-64.913
Relativa mass. Regionale	A=esclusi <0,5 ha	B=piccoli	C=medio-piccoli	D=medi	E=medio-grandi	F=grandi	G=capping	Totale
1 - Montagna	-100%	235%	260%	222%	251%	357%	505%	324%
2 - Collina	-100%	241%	127%	54%	10%	15%		41%
3 - Pianura	-100%	-18%	-13%	-27%	-30%	-30%	-17%	-28%
LOMBARDIA	-100%	40%	23%	-10%	-21%	-18%	35%	-13%
Relativa mass. Nazionale	A=esclusi <0,5 ha	B=piccoli	C=medio-piccoli	D=medi	E=medio-grandi	F=grandi	G=capping	Totale
1 - Montagna	-100%	179%	123%	100%	117%	183%	273%	165%
2 - Collina	-100%	231%	42%	-3%	-30%	-26%		-8%
3 - Pianura	-100%	-20%	-44%	-52%	-53%	-53%	-42%	-52%
LOMBARDIA	-100%	31%	-22%	-42%	-48%	-45%	-12%	-42%

Fonte: Regione Lombardia

I dati medi di variazione dei premi per gruppi hanno, ovviamente, effetti dello stesso segno per quanto riguarda i redditi, anche se più contenuti in termini percentuali.

Tuttavia esiste una forte variabilità degli effetti all'interno di ciascun gruppo. Per apprezzare tale variabilità le aziende sono state classificate in cinque gruppi: la variazione del reddito è considerata molto positiva se superiore al 20%, positiva tra il +5% e il +20%, lieve se compresa tra il +5% e il -5% (comunque inferiore al dato medio), negativa (-5%-20%) e molto negativa (oltre il 20% di perdita).

A livello complessivo regionale le aziende con variazioni positive prevalgono rispetto a quelle con effetti negativi, ma la distribuzione cambia notevolmente se considerata a seconda di altre variabili.

In pianura prevalgono, come logico attendersi, variazioni negative (circa il 60% delle aziende) mentre gran parte delle aziende collinari (70%) e montane (85%) avrebbero un guadagno.

**Tabella 25 -**

<b>Variazione dei redditi 2013-2019 per altimetria</b>						
	<i>Variazione % media</i>	Molto positiva >20%	Positiva +5%-+20%	Lieve +5% -5%	Negativa -5% -20%	Molto negativa > -20%
Montagna	44,0%	68%	17%	8%	3%	4%
Collina	0,3%	35%	34%	17%	8%	6%
Pianura	-9,4%	14%	8%	18%	30%	29%
LOMBARDIA	-5,9%	28%	15%	16%	21%	20%

Fonte: Regione Lombardia

Incrociando i dati di variazione del reddito per tipologia si osserva una distribuzione degli effetti che, in accordo con la variazione media, vede prevalere impatti positivi nelle aziende piccole e medio-piccole e negativi in quelle medio-grandi e grandi, ma esistono comunque aziende piccole con effetti negativi ed aziende grandi che otterrebbero incrementi di reddito.

**Tabella 26 -**

<b>Variazione dei redditi 2013-2019 per tipologia</b>						
	<i>Variazione % media</i>	Molto positiva >20%	Positiva +5%-+20%	Lieve +5% -5%	Negativa -5% -20%	Molto negativa > -20%
A=esclusi <0,5 ha	-31,1%	0%	0%	2%	23%	75%
B=piccoli	2,5%	43%	21%	16%	7%	13%
C=medio-piccoli	-1,9%	28%	16%	16%	17%	22%
D=medi	-5,6%	20%	12%	17%	26%	25%
E=medio-grandi	-7,3%	14%	9%	19%	36%	22%
F=grandi	-7,2%	15%	6%	17%	40%	22%
G=capping	5,7%	32%	4%	14%	25%	24%
LOMBARDIA	-5,9%	28%	15%	16%	21%	20%

Fonte: Regione Lombardia

La distribuzione non univoca delle variazioni di reddito dipende anche dalla specializzazione produttiva dell'azienda.

Osservando la distribuzione percentuale delle aziende suddivise per orientamento tecnico-economico si vede come in alcune tipologie, scarsamente protette dalla Pac in passato quali quelle con colture arboree, vi sia una generale tendenza all'incremento dei redditi.

In altri gruppi, dove l'impatto medio appare contenuto, vi è comunque una distribuzione molto differenziata degli effetti sul reddito.

Per quanto riguarda gli orientamenti più rilevanti in Lombardia, tra le aziende cerealicole senza riso a fronte di un elevato effetto medio negativo, circa un quarto delle aziende otterrebbe un guadagno; l'80% di aziende specializzate nella

risicoltura avrebbe una riduzione di reddito superiore al 20%; tra le aziende con bovini da latte prevarrebbero effetti negativi, ma circa 1/4 degli allevamenti (generalmente montani) avrebbero un maggiore reddito; nelle aziende con bovini da carne, a fronte del dato medio fortemente negativo, vi sarebbe il 60% di casi con variazione positiva: tale apparente incongruenza deriva dal fatto che le aziende con elevata dimensione della mandria, spesso senza terra, subirebbero una quasi totale decurtazione degli aiuti e del reddito, mentre gli allevamenti da carne di piccola dimensione (molto numerosi ma poco incidenti sul totale della produzione) potrebbero beneficiare del nuovo sistema di pagamenti.

**Tabella 27 -**

<b>Variazione dei redditi 2013-2019 per orientamento produttivo</b>						
	<i>Variazione % media</i>	Molto positiva >20%	Positiva +5%-+20%	Lieve +5% -5%	Negativa -5% -20%	Molto negativa > -20%
Cereali senza riso	-17,1%	18%	8%	9%	23%	42%
Risicoltura	-25,3%	0%	1%	2%	17%	80%
Seminativi diversi	-4,7%	31%	14%	15%	20%	19%
Ortofloricoltura	-5,5%	0%	5%	51%	44%	0%
Viticultura	10,5%	38%	56%	3%	2%	1%
Frutticoltura	1,6%	18%	44%	29%	8%	1%
Olivicoltura	12,4%	41%	28%	4%	10%	17%
Arboree miste	-2,0%	6%	20%	62%	12%	0%
Bovini da latte	-6,0%	19%	8%	19%	53%	1%
Bovini da carne	-59,0%	58%	3%	4%	3%	32%
Bovini misti	1,8%	42%	9%	11%	20%	18%
Altri erbivori	93,9%	81%	6%	3%	3%	6%
Granivori	-0,9%	1%	5%	89%	5%	0%
Policoltura	-1,8%	25%	30%	22%	18%	5%
Poliallevamento	-8,7%	33%	15%	16%	28%	9%
Seminativi-allev.	-22,8%	24%	7%	9%	21%	39%
Permanenti-allev.	-1,6%	40%	15%	29%	13%	4%
LOMBARDIA	-5,9%	28%	15%	16%	21%	20%

*Fonte: Regione Lombardia*

Gli effetti della riforma in termini di redditi appaiono, quindi, come minimo contraddittori.

Uno degli obiettivi della riforma proposta è “fare in modo che il sostegno della PAC sia ripartito in modo equo e bilanciato tra gli agricoltori”, in modo tale che possa essere uno strumento efficace di sostegno ai redditi.

A fronte dei profondi mutamenti nel livello degli aiuti, e del loro peso in termini di sostegno al reddito, che sono stati stimati e documentati dall’analisi sinora svolta, occorre rilevare che l’effetto complessivo delle misure previste

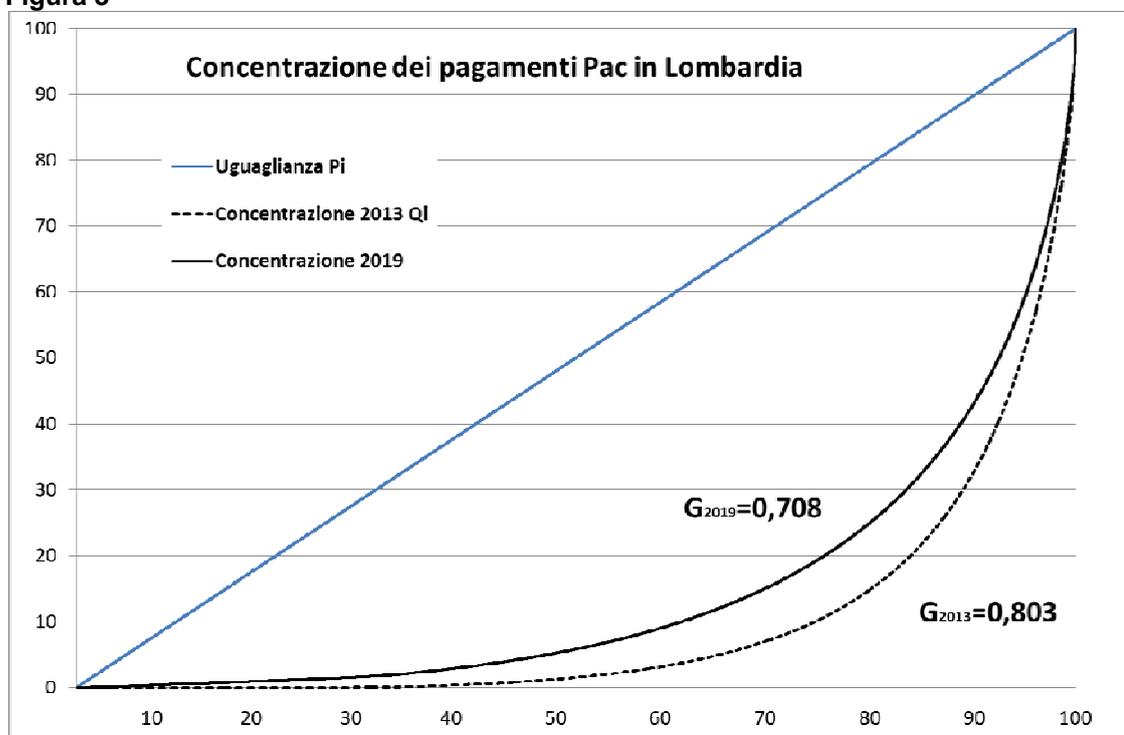
contribuisce in misura estremamente parziale all'obiettivo dell'equità sopra ricordato.

Tale affermazione nasce dalla misura della concentrazione degli aiuti e di quella del reddito pre e post riforma, riportata nei due grafici seguenti.

L'indice di concentrazione di Gini per quanto riguarda i pagamenti si ridurrebbe dall'attuale 0,803 a 0,708, essenzialmente per l'aumento del numero di aziende beneficiarie, ma resterebbe su livelli estremamente elevati. Il relativo spostamento di aiuti avrebbe però un effetto quasi nullo sulla concentrazione dei redditi, con l'indice di Gini che passerebbe da 0,82 a 0,81.

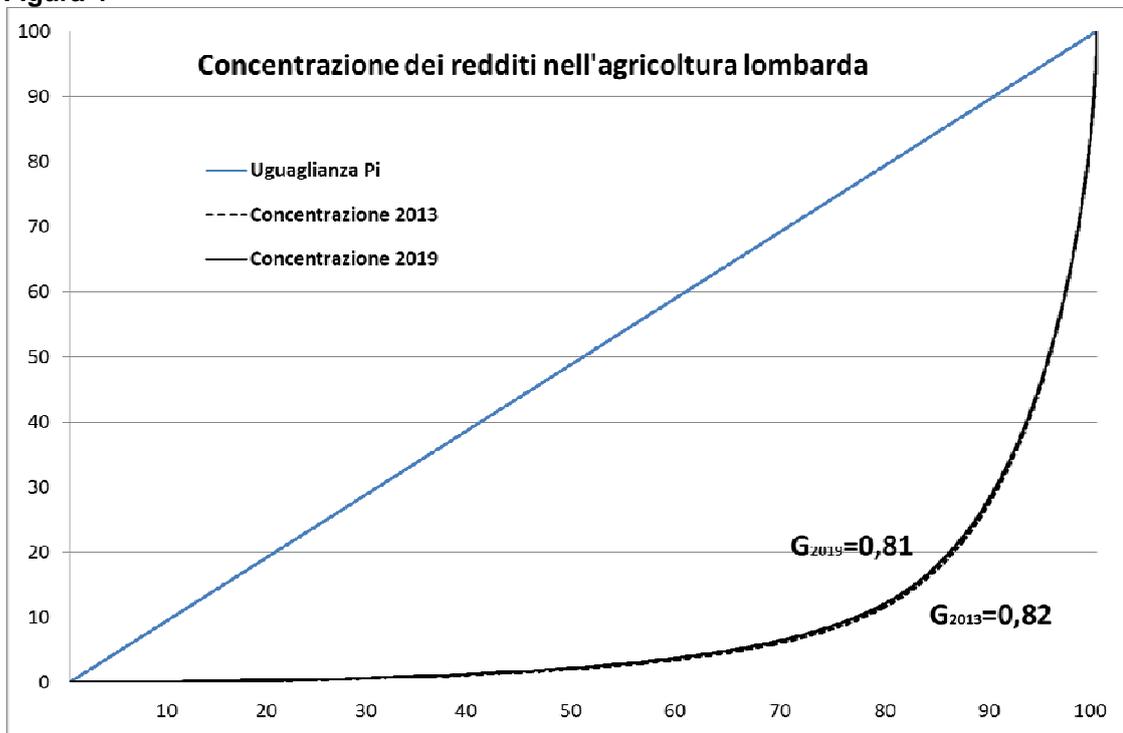
A questo punto appare legittimo chiedersi se la montagna rischi di partorire il topolino e se non vi siano modalità più efficaci e meno complicate per raggiungere l'obiettivo di equità.

**Figura 3 -**



Fonte: Regione Lombardia

Figura 4 -



Fonte: Regione Lombardia

## 2.2. Bilancio europeo e nuovi orientamenti della PAC

Il sondaggio comunitario Eurobarometer pubblicato ad agosto 2011 (Commissione Europea 2011, 2011a) ha approfondito le priorità di bilancio europee e alcuni temi di politica agricola comunitaria.

Il 36% dei soggetti europei intervistati ritiene che, considerando gli obiettivi politici perseguiti, l'Unione Europea dovrebbe disporre di maggiori mezzi finanziari. Di converso il 47% considera che incrementi di budget non siano giustificati mentre una larga minoranza (17%) non si sente di esprimere un'opinione.

In Italia il 43% degli intervistati è a favore di un allargamento del budget, mentre nei 27 paesi aderenti all'Unione Europea solo in Grecia, Cipro, Ungheria e Polonia emerge una maggioranza assoluta di favorevoli. In alcuni paesi poi (Germania, Danimarca, Olanda e Gran Bretagna) la maggioranza assoluta dei rispondenti non ritiene siano giustificati incrementi nel bilancio comunitario.

Se pertanto si conferma l'opinione che non siano auspicabili maggiori risorse devolute all'Unione Europea, è di qualche interesse verificare come gli intervistati ritengano debbano essere allocate le risorse disponibili.

La voce di bilancio che dovrebbe assorbire le maggiori risorse è la “crescita economica”: il 19% degli intervistati ritiene che le risorse comunitarie dovrebbero essere indirizzate prioritariamente verso questo obiettivo.

La seconda voce sono gli “affari sociali e occupazione” con il 17% del campione che la pone al primo posto in quanto a risorse da allocare, la terza “istruzione e formazione” (13%), la “salute pubblica” si pone al quarto posto (10% degli intervistati), il “cambiamento climatico e protezione dell’ambiente” viene indicata dal 7% dei rispondenti, la “ricerca scientifica” si pone al sesto posto mentre “agricoltura e sviluppo rurale” viene indicata come la voce di bilancio prioritaria solo dal 5% del campione.

La preoccupazione per la crescita economica è centrale anche per gli italiani (il 20% dei rispondenti ritiene che le risorse di bilancio dovrebbero essere prioritariamente dedicate a questa voce), seguono gli “affari sociali e occupazione”, la “ricerca scientifica”, “istruzione e formazione”, la “salute pubblica”, il “cambiamento climatico e protezione dell’ambiente” ed infine “agricoltura e sviluppo rurale” indicata come prioritaria dal 3% del campione.

L’opinione pubblica europea – ed italiana - pertanto è interessata a tematiche diverse da quelle che assorbono la maggior parte delle risorse del bilancio europeo - attualmente i temi agricoli pesano quasi per il 40% del bilancio comunitario – con potenziali risvolti di notevole momento per le decisioni di bilancio nei prossimi anni, particolarmente se la lunga crisi economica e finanziaria che attanaglia il continente europeo, con i suoi pesanti effetti occupazionali, non verrà rapidamente superata.

Il sondaggio poi approfondisce alcuni aspetti particolari attualmente in discussione nella revisione della politica agricola comunitaria 2014- 2019.

In primo luogo agli intervistati viene chiesto se considerino positivamente l’idea di fissare un limite massimo al livello dei pagamenti diretti che gli agricoltori dell’UE ricevono.

Il 47% degli intervistati è favorevole ad un limite massimo in quanto le aziende più grandi non necessitano di sussidi illimitati ma beneficiano comunque di questi sussidi. Il 28% d’altra parte è d’accordo con la seguente affermazione: “E’ una cosa cattiva in quanto le necessità di sussidi sono legate alle dimensioni delle aziende agricole e più grandi sono le aziende, maggiori sono le loro necessità”. Da notare però che ben il 25% degli europei intervistati non sa o non è favorevole a nessuna delle due alternative proposte. Infine, gli intervistati in Italia qualitativamente non si distaccano dalle opinioni medie europee.

Le risposte esprimono pertanto un orientamento della pubblica opinione favorevole alle imprese di minori dimensioni, che sarebbero ovviamente favorite dal prospettato limite massimo ai sussidi per le imprese più grandi.

Un orientamento confermato dalle risposte ad una domanda sulla semplificazione della PAC. Viene chiesto quali possano essere le ragioni che potrebbero giustificare una agevolazione per l’accesso alle sovvenzioni pubbliche dell’UE da parte delle microimprese agricole. Vengono citati prioritariamente (44% dei rispondenti, quesito a risposta multipla, due risposte al massimo) l’importante ruolo svolto dalle microimprese nella vita sociale di alcune zone rurali e parallelamente la loro capacità di mantenersi viva l’attività economica. Il

38% degli intervistati segnala la seguente come la migliore giustificazione per le prospettate semplificazioni: le microimprese agricole potranno modernizzarsi e diventare più competitive se ricevono un sostegno finanziario più adeguato. Citata ma con minore frequenza la dimensione paesaggistica (“Le microimprese agricole contribuiscono alla bellezza del paesaggio”), indicata da solo il 15% dei rispondenti. Successivamente, il questionario ha posto alcune domande sull’agricoltura nelle zone di montagna, spesso associate a prodotti di alta qualità, naturali e salutari e che possono favorire il mantenimento di attività economiche nelle aree periferiche del continente europeo. Il 65% degli intervistati ritiene (è completamente d’accordo o piuttosto d’accordo) che “acquistare prodotti agricoli e alimentari prodotti nelle zone di montagna” presenti dei vantaggi per i consumatori (80% in Italia). Questa valutazione positiva dell’agricoltura di montagna si associa però alla percezione che non sia “facile individuare i prodotti agricoli e alimentari prodotti nelle zone di montagna” (solo il 37% degli europei ritiene che l’individuazione sia facile). In questo caso, a differenza di quanto evidenziato in precedenza, le opinioni degli italiani differiscono dalla media europea: il 64% degli intervistati ritiene sia facile individuare i prodotti agricoli e alimentari prodotti nelle zone di montagna, un’indicazione delle specificità del nostro territorio e delle relative politiche pubbliche a sostegno dell’agricoltura di montagna. Il questionario prosegue affermando che “nell’UE c’è domanda di prodotti agricoli e alimentari locali, compresi quelli venduti direttamente dall’agricoltore al consumatore”, sollecitando i rispondenti ad esprimere il loro assenso ad alcune specifiche affermazioni. In primo luogo, come per la montagna, si chiede se vi siano vantaggi ad “acquistare prodotti agricoli e alimentari che vengono direttamente da un’azienda agricola situata vicino a dove si vive”. L’89% dei rispondenti – le percentuali variano poco in tutti i paesi europei – è a favore di un’agricoltura di prossimità e ben il 92% ritiene che l’Unione Europea “dovrebbe incoraggiare i mercati e i canali di distribuzione locali in modo che i prodotti agricoli e alimentari siano più prontamente disponibili” (89% in Italia).

Solo il 52% degli europei ritiene però che sia facile “individuare i prodotti agricoli e alimentari che vengono direttamente da una azienda agricola operante vicino a dove si vive”. L’opinione degli italiani, anche in questo caso, è differente, con il 70% che non percepisce problemi nell’individuazione di questa particolare tipologia di prodotti agricoli. Nel questionario è stata inoltre sottoposta al vaglio dei rispondenti l’adozione di un’etichetta che identifichi i prodotti agricoli e alimentari che vengono direttamente da aziende agricole operanti vicino a dove si vive. Anche in questo caso il sostegno è plebiscitario: l’89% degli europei è d’accordo con una etichettatura di prossimità, con percentuali superiori al 90% in molti paesi europei (100% a Cipro). Il questionario poi cerca di definire il possibile ruolo dei pagamenti diretti di natura ambientale agli agricoltori europei.

Viene infatti chiesto se i “sussidi sotto forma di pagamenti diretti agli agricoltori” debbano essere basati su “misure volte a tutelare l’ambiente in tutta l’UE” oppure “dovrebbero limitarsi a ricompensare le misure volte a tutelare l’ambiente solo in alcune regioni dell’UE ed essere stabiliti caso per caso”, prospettando altresì che i sussidi possano non essere soggetti ad alcuna condizione. La domanda, in realtà, pone implicitamente un tema molto generale:

infatti le politiche del “caso per caso” in solo alcune regioni sono certamente meglio gestibili a livello locale – nazionale e regionale – mentre una politica di livello europeo dovrebbe trovare una sua giustificazione in effetti esterni ambientali di natura globale. Le risposte sono piuttosto differenziate. Emerge una preferenza relativa per politiche ambientali in tutta l’Unione Europea (44%,) ma quelle concentrate in singole regioni e “caso per caso” trovano un consenso maggioritario in alcuni importanti paesi europei, tra cui la Germania (40%). All’opposto, in Svezia, Danimarca e Francia l’opzione europea è largamente maggioritaria. Largamente minoritaria infine l’idea che i sussidi non debbano essere soggetti ad alcuna condizione (10% a livello europeo). Terminiamo questa breve disamina delle questioni poste nella rilevazione Eurobarometer, a cui senz’altro si rimanda per un approfondimento sulle differenze tra i singoli paesi europei, con un tema apparentemente tecnico che mette in realtà in luce il rapporto complesso tra esigenze di privacy e necessità di trasparenza dell’azione pubblica. Il questionario introduce la domanda con la seguente affermazione: riguardo ai sussidi erogati ai beneficiari dell’UE nell’ambito della PAC (la politica comune per l’agricoltura e lo sviluppo rurale), secondo alcuni, per motivi di trasparenza, sarebbe opportuno rendere pubblici i nomi dei beneficiari e gli importi esatti che ricevono dall’UE. Secondo altri, per motivi di riservatezza, queste informazioni non dovrebbero essere divulgate. Viene perciò chiesto se i nomi dei beneficiari e gli importi esatti che ricevono dall’UE dovrebbero essere effettivamente resi pubblici. Il 62% degli europei è d’accordo con questa affermazione mentre solo il 22% considera debbano prevalere i motivi di riservatezza; il 16% non ritiene di poter rispondere alla domanda nei termini posti. In tutti i paesi pertanto le ragioni della riservatezza sono minoritarie, prevalendo l’esigenza di trasparenza. In particolare, in Italia solo il 19% dei rispondenti ritiene che non debbano essere resi pubblici i nomi dei beneficiari e gli importi esatti erogati.

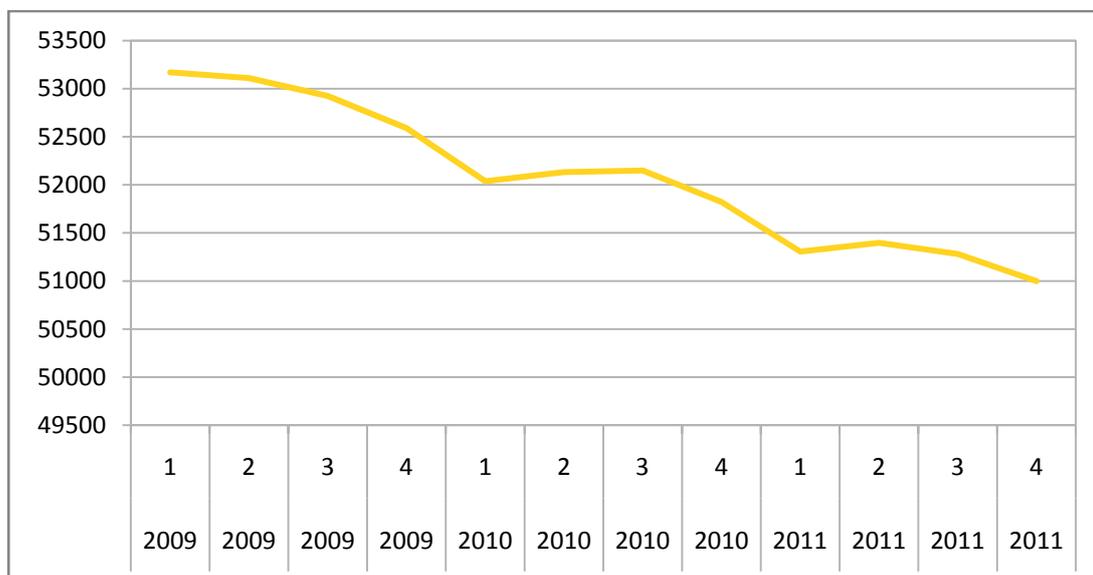
### 2.3. Dinamica delle imprese agricole in Lombardia

Come si può verificare nella seguente figura, il numero di imprese agricole attive diminuisce nel periodo tra il primo trimestre 2009 ed il quarto del 2011.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> L’analisi congiunturale delle imprese agricole attive nella nostra regione utilizza le informazioni dell’archivio statistico Movimprese, a sua volta basato sugli archivi di tutte le Camere di Commercio italiane. Viene utilizzata la classificazione delle attività economiche Istat “Ateco 2007”, che comprende 21 sezioni e 88 divisioni. L’aggregato analizzato è la sezione A “Agricoltura, silvicoltura, pesca”, che include le attività produttive che utilizzano le risorse di origine vegetale ed animale (agricoltura, zootecnia, silvicoltura, cattura di animali in aree di allevamento o ripopolamento o nei loro habitat naturali). Per una corretta interpretazione dei dati, Movimprese segnala che “nel corso del mese di aprile 2010, in applicazione della legge n° 183 del 9 dicembre 2009, cinque comuni (Busnago, Caponago, Cornate d’Adda, Lentate sul Seveso e Roncello) sono stati distaccati dalla provincia di Milano per essere aggregati alla provincia di Monza e della Brianza. L’attuazione della normativa ha determinato lo spostamento di circa 3600 posizioni tra i registri camerali delle

**Figura 5 – Dinamica delle imprese attive agricole in Lombardia, 2009/2011**



Fonte: Movimprese, Camere di commercio

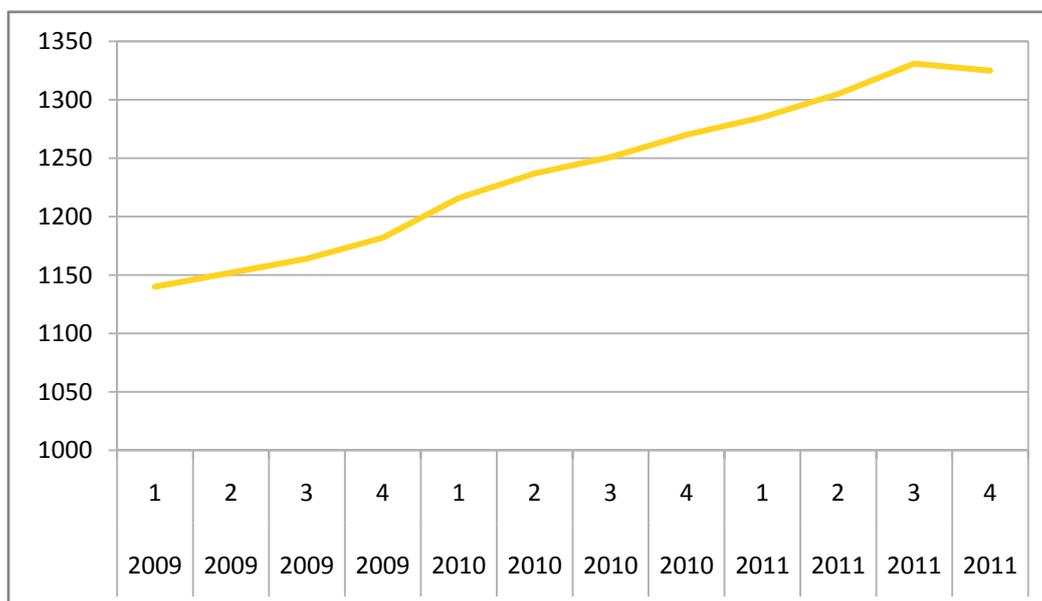
La riduzione del numero di imprese agricole è certamente una tendenza strutturale, associata ad un processo di concentrazione aziendale. I primi dati del censimento indicano che la decrescita nel numero delle imprese nel decennio è maggiore di quella della SAU (Superficie Agricola Utilizzata), con conseguente crescita delle dimensioni medie aziendali. D'altra parte le perduranti tendenze negative dell'economia internazionale influiscono sui trend in corso, accentuandoli. Complessivamente, anche in relazione ai preoccupanti sviluppi della crisi finanziaria in corso in Europa, non è ipotizzabile un'inversione di tendenza nel breve periodo, che potrebbe materializzarsi nel corso del prossimo anno solo in presenza di una robusta ripresa dell'economia nel suo complesso.

Un'analisi per le principali tipologie di impresa agricola – società di capitali, ditte individuali, società di persone, altre forme giuridiche – mostra andamenti temporali nettamente differenziati. Mentre le ultime due tipologie risultano nel periodo sostanzialmente stazionarie – sia pure con oscillazioni trimestrali – le società di capitale aumentano significativamente (da 1.140 imprese nel primo trimestre 2009 a 1.325 nel quarto trimestre 2011) mentre le ditte individuali diminuiscono (da 41.589 a 3.9406).

---

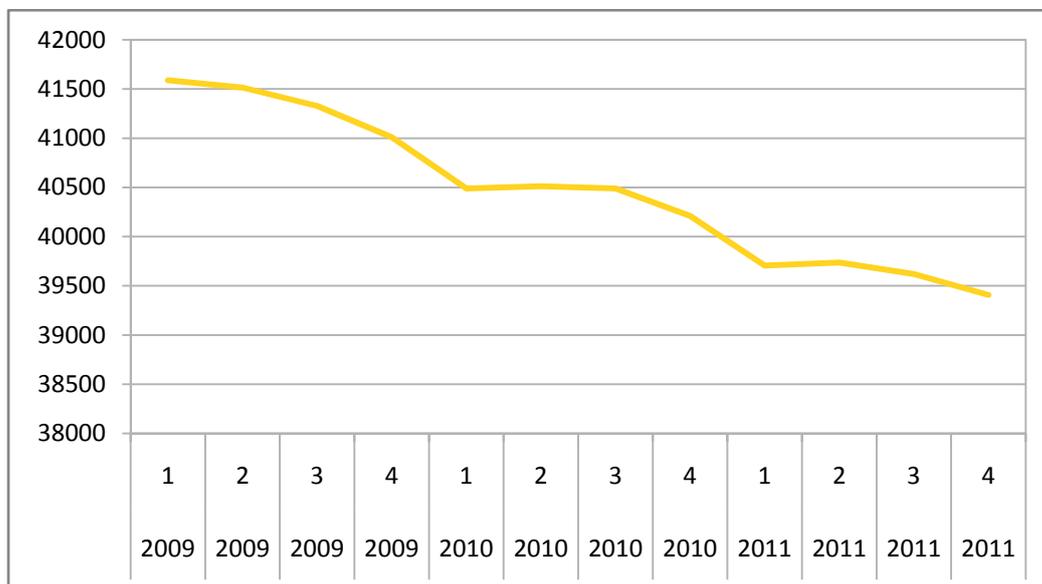
due province interessate. Pertanto a fine giugno 2010 lo stock delle imprese registrate risulta aumentato, per Monza-Brianza, di circa 3600 unità e diminuito, per Milano, di pari grandezza.”

**Figura 6 – Dinamica delle imprese attive agricole in Lombardia, 2009/2011, società di capitali**



Fonte: Movimprese, Camere di commercio

**Figura 7 – Dinamica delle imprese attive agricole in Lombardia, 2009/2011, ditte individuali**

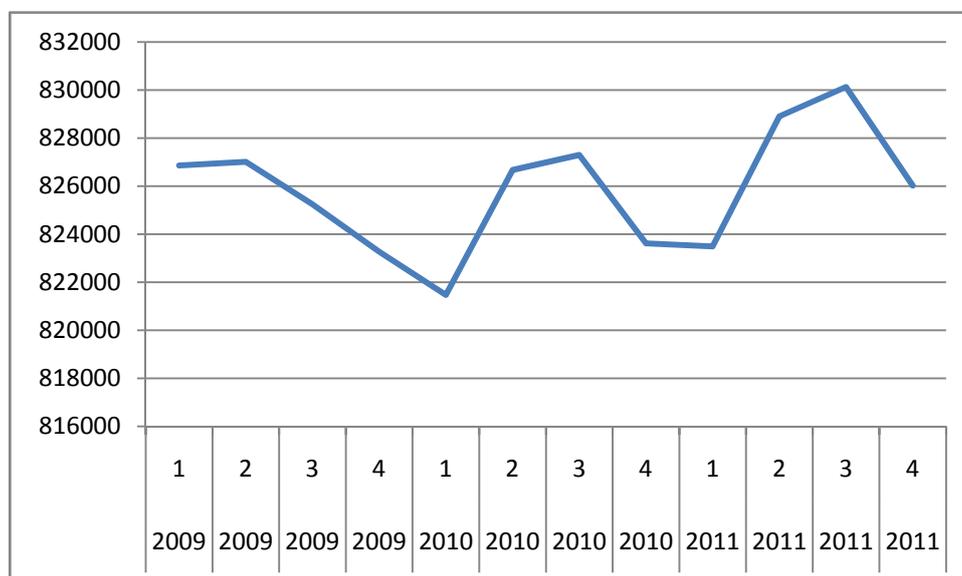


Fonte: Movimprese, Camere di commercio

Queste dinamiche non sono il riflesso diretto di quelle nel sistema economico lombardo nel suo complesso. In particolare, il numero totale di imprese attive in

Lombardia è sostanzialmente stazionario in questi anni di congiuntura negativa (da 826.861 nel primo trimestre 2009 a 826.020 nel quarto trimestre 2011).

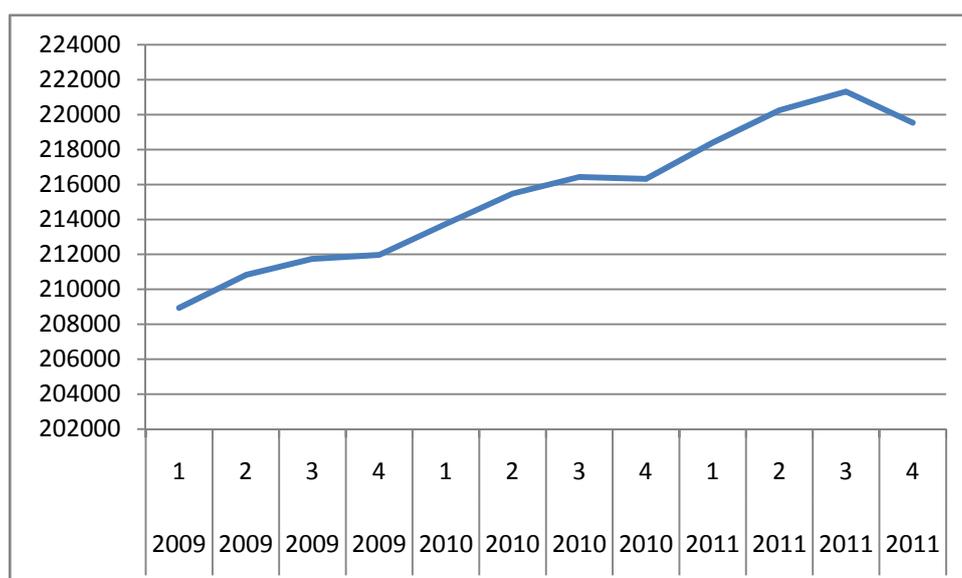
**Figura 8 – Dinamica delle attive imprese in Lombardia, 2009/2011**



Fonte: Movimprese, Camere di commercio

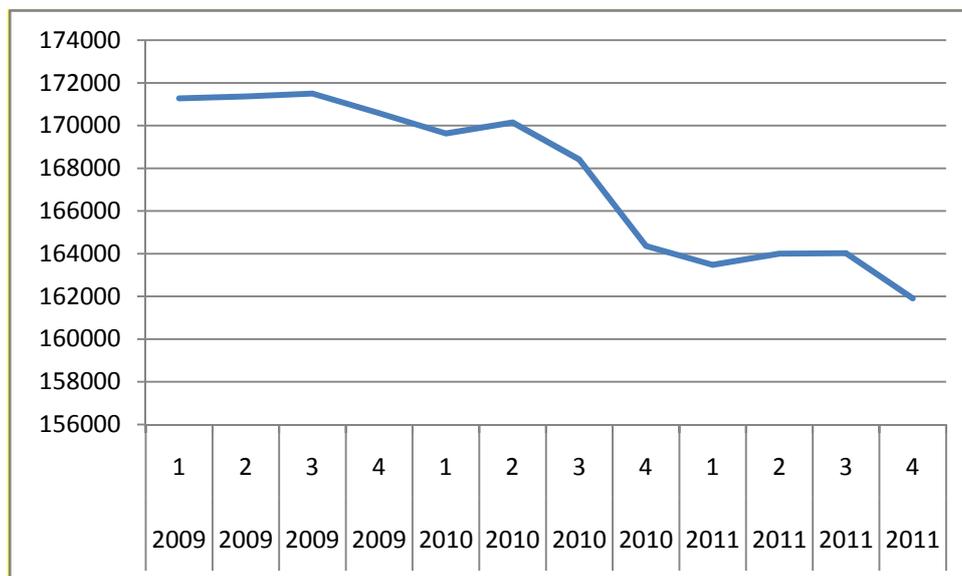
Crescono invece significativamente le società di capitali (208.938 imprese attive nel primo trimestre 2009 a 219.534 nel quarto trimestre 2011) mentre diminuiscono le società di persone (da 171.275 a 161904).

**Figura 9 – Dinamica delle imprese attive in Lombardia, 2009/2011, società di capitali**



Fonte: Movimprese, Camere di commercio

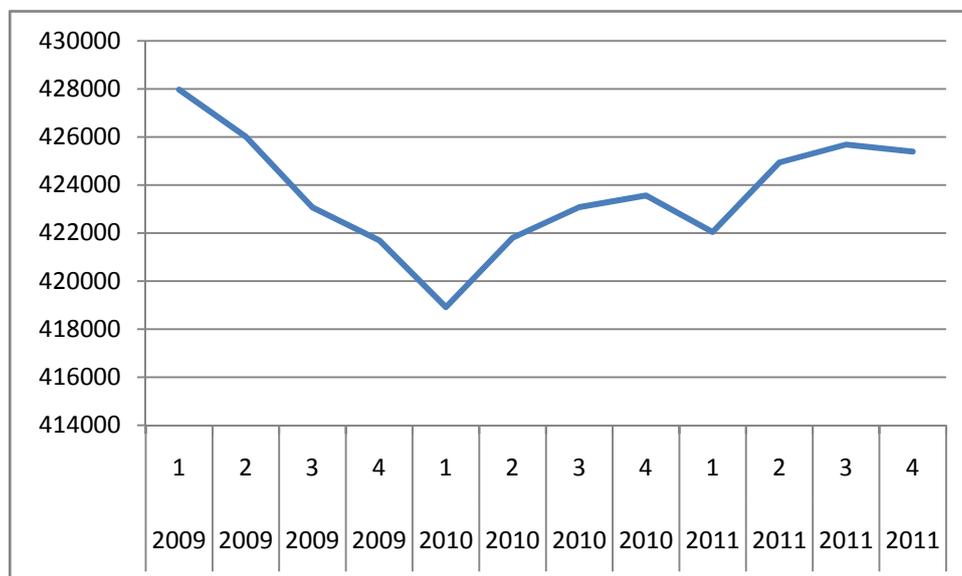
**Figura 10 – Dinamica delle imprese attive in Lombardia, 2009/2011, società di persone**



*Fonte: Movimprese, Camere di commercio*

Infine, le ditte individuali nel complesso dell'economia lombarda sino al primo trimestre del 2010 decrescono per poi crescere moderatamente, con un bilancio nell'intero periodo comunque negativo.

**Figura 11 – Dinamica delle imprese attive in Lombardia, 2009/2011, ditte individuali**

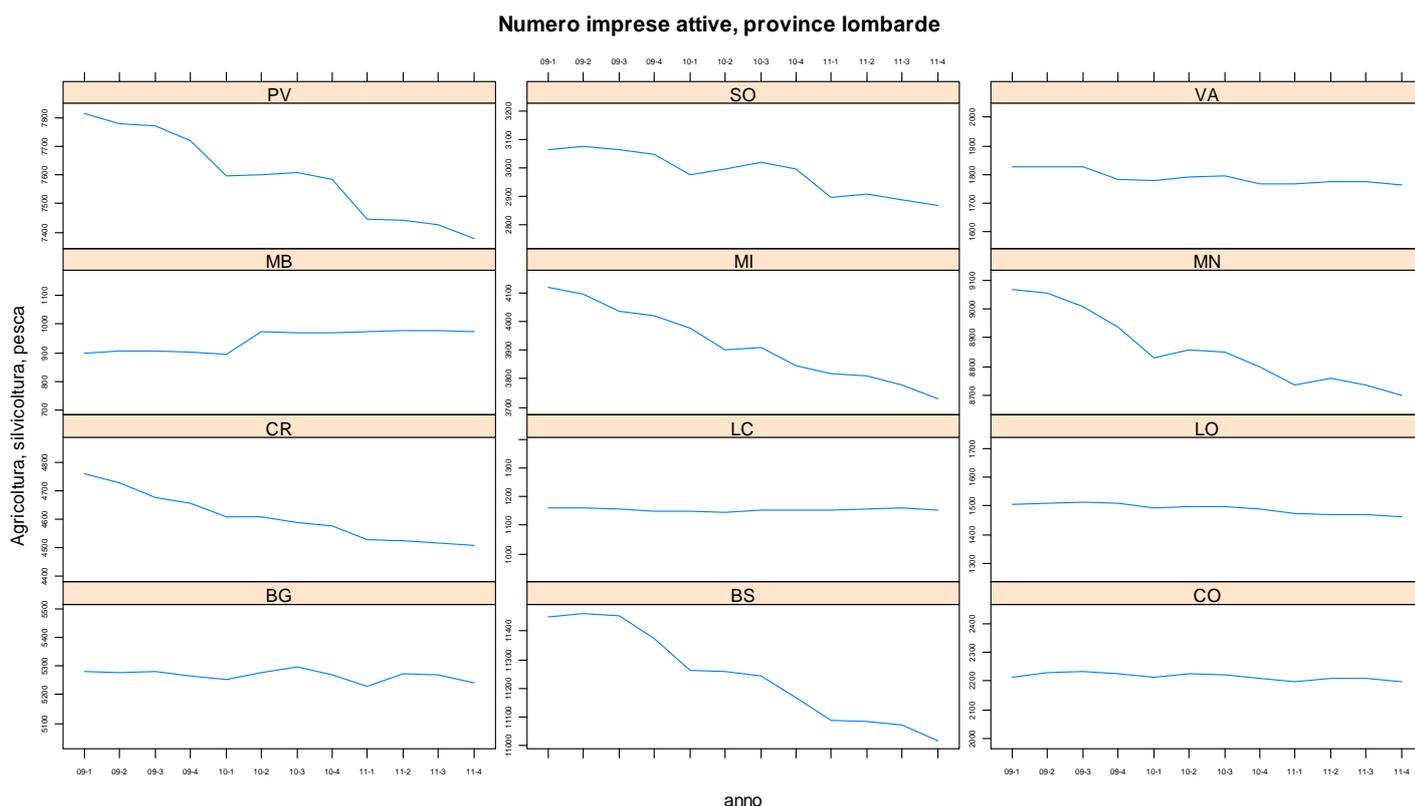


*Fonte: Movimprese, Camere di commercio*

Nel periodo considerato le differenze territoriali appaiono di qualche significato. Come si può verificare nel seguente grafico, nelle province lombarde maggiormente agricole - Mantova, Cremona, Pavia, Brescia, Sondrio – il trend è

significativamente negativo. Nelle restanti province il numero è globalmente stazionario nel periodo, con l'apparente eccezione di Monza e Brianza e di Milano che dipende da una variazione territoriale delle due province (cfr. nota ).

**Figura 12 – Dinamica delle imprese attive agricole in Lombardia, 2009/2011, province**



Fonte: Movimprese, Camere di commercio

## 2.4. Anticipazioni produttive dell'annata agricola 2011 in Lombardia

Le prime valutazioni sull'annata agraria 2010-2011 in Lombardia indicano un andamento positivo. Nel contesto della crisi economica generale e della conseguente stagnazione del PIL, l'aumento stimato di 177 milioni di euro (+6,4%) del valore aggiunto della branca agricoltura rispetto al 2010 appare un

ottimo risultato. Tuttavia, già considerato a valori correnti (2.966 milioni di euro), risulta inferiore ai massimi storici del biennio 2007-2008 (3.100 milioni) e lo è ancor di più se considerato a valori deflazionati.

Le stime effettuate, se verranno confermate dai calcoli Istat (l'anno scorso i nostri calcoli risultarono sovrastimati a causa di differenti valutazioni dei prezzi), inducono comunque a giudicare positivamente l'andamento dell'annata.

L'andamento dell'agricoltura lombarda nel 2011 ha risentito di numerosi fattori, che hanno modificato le superfici, influenzato le rese e, conseguentemente, le produzioni. La continua oscillazione dei prezzi di mercato, caratterizzata da dinamiche differenti per settori, ha portato a significativi mutamenti.

Per quanto riguarda le superfici investite a seminativi (tab.1), nel 2011 in Lombardia si registra un parziale spostamento di investimenti dai cereali verso le colture foraggere. Gli ettari investiti a cereali sono scesi complessivamente di quasi 7.000 ettari (-1,6%), come risultato di dinamiche contrastanti: vi sono state riduzioni percentuali a due cifre per frumento tenero, duro e orzo (globalmente -28.600 ettari) e una lieve flessione per il riso (-1.480 ettari), in gran parte compensati dall'incremento del mais (+21.850 ettari, pari al 10%) e dei cereali minori cereali autunno-vernini. I 7 mila ettari in meno coltivati a cereali rispetto al 2010, cui occorre aggiungere i 3.500 in meno della barbabietola da zucchero, sono stati in gran parte investiti ad erbai di granoturco, la cui domanda è sostenuta dagli impieghi per la produzione di biogas. Un lieve incremento hanno avuto anche le oleaginose e i prati avvicendati, mentre sono scesi gli investimenti a legumi secchi e a patate e ortaggi.

La stima delle rese cerealicole (tab.2) evidenzia una forte riduzione per i principali cereali vernini (in media attorno a 50 q/ha), mentre il mais ha prodotto 119 q/ha stabilendo il nuovo massimo storico; le rese del riso sono invece rimaste costanti (59 q/ha). La dinamica combinata di variazioni delle superfici e delle rese ha portato ad un lieve aumento globale delle produzioni cerealicole lombarde, pari al 3,2% (tab.4). Le altre produzioni vegetali hanno manifestato variazioni modeste in quantità, ad eccezione delle olive, in forte calo. Le dinamiche dei diversi settori portano ad un incremento complessivo quantitativo delle produzioni vegetali pari al 2,9%.

Le produzioni animali sono rimaste, invece, complessivamente stazionarie (-0,1%) Sulla base dei dati desunti dall'anagrafe zootecnica (tab.3), si può stimare che la produzione di carni bovine sia calata dell'1,4% e quella di carni suine del 2,1%; le produzioni avicole (carni e uova) sono considerate stabili. In leggero incremento invece la produzione di latte (+2%), anche grazie all'aumento delle quote e all'andamento favorevole dei prezzi. Il patrimonio di bestiame mostra una lieve riduzione per il complesso dei bovini, sia da carne sia da latte e, per il terzo anno consecutivo, una contrazione dei suini. In progressivo aumento, invece, ovini e caprini. Le rese apparenti di latte per vacca (calcolate rispetto al totale delle vacche in allevamenti da latte ed in strutture miste) sono in significativo incremento.

L'attività dei servizi connessi è stimata in lieve crescita, come negli anni precedenti, e anche le attività secondarie (agriturismo, trasformazione, ecc.) sono stimate in incremento quantitativo.

Nel 2011 la produzione agricola lombarda (tab.5) sembrerebbe, quindi, essere cresciuta globalmente in quantità rispetto al 2010 (+1,1%), ma con dinamiche differenti tra i settori. Si tratta di un buon risultato che conferma l'elevato livello tecnologico raggiunto e la capacità di adattamento da parte degli imprenditori alle incerte condizioni del mercato ed all'evolversi della crisi. A partire dalle informazioni disponibili sulle produzioni si può giungere alla stima del valore della produzione (PPB) e del valore aggiunto (VA) 2011 dell'agricoltura lombarda, moltiplicando tali dati per i valori medi dei prezzi. La stima dei valori unitari dei prodotti è stata effettuata utilizzando le informazioni desunte dai listini prezzi dei mercati lombardi, laddove disponibili, o le variazioni degli indici dei prezzi all'origine calcolate da Ismea e da Istat per i beni non quotati. Per le produzioni vegetali sono state paragonate le medie dei prezzi dei primi mesi seguenti la raccolta, mentre per quelle animali le medie annue. Si ritiene che tale scelta metodologica consenta di stimare con ridotti margini di errore il più probabile valore dei prodotti realizzati. Occorre tuttavia avvertire che i risultati di tali stime potrebbero non coincidere con quelli che verranno rilasciati da Istat nei prossimi mesi, per le diverse modalità adottate nella stima dei prezzi, che potrebbero portare a significative differenze in periodi contrassegnati da forte volatilità dei listini. Alla differenza nei metodi di stima dei prezzi si deve attribuire il significativo scostamento tra i dati provvisori 2010 (da noi presentati a gennaio 2011) e quelli diffusi ufficialmente da Istat a fine giugno, notevolmente inferiori. Per ridurre tali scostamenti si è scelto di adottare i criteri più prudentiali nella determinazione dei prezzi. Effettuando l'attribuzione dei prezzi per i singoli prodotti realizzati in Lombardia si ottiene la stima dettagliata riportata nella tab.5. Secondo i dati elaborati la PPB lombarda sarebbe cresciuta dai 6.422 milioni di euro del 2010 (dato Istat) a 6.941 milioni del 2011, con un incremento percentuale dell'8,1%. Tale aumento è in gran parte attribuibile alla crescita dei prezzi, corrispondente nel complesso al 6,9%. L'incremento stimato dei prezzi ha riguardato soprattutto le produzioni zootecniche, con aumenti dell'11,7% per le carni e del 12% per il latte bovino; la variazione dei prezzi dei prodotti vegetali appare invece modesta (+0,5%), con differenze tra i gruppi e i prodotti, lievemente negative per cereali, colture industriali, olive e frutta e appena positive per ortaggi, fiori e piante, coltivazioni foraggere e prodotti vitivinicoli. Osservando la dinamica aggregata di prezzi e quantità delle produzioni lombarde si osserva che l'aumento della PPB ha riguardato sia le produzioni vegetali (+3,5%), con un incremento delle quantità e limitate variazioni di prezzi, sia quelle animali (+11,1%), caratterizzate da una lieve contrazione in quantità (-0,1%) e da un buon andamento dei prezzi (+11,2%). All'incremento della PPB ha corrisposto, tuttavia, una variazione superiore dei consumi intermedi (sementi, concimi, mangimi, carburanti, ecc.). per questi si può stimare una lieve riduzione delle quantità impiegate (-0,8%) e un incremento significativo dei prezzi (+10,3%) con un aumento globale di 342 milioni di euro e del 9,4%. Le differenti dinamiche dei prezzi dei prodotti agricoli e dei mezzi di produzione hanno portato ad una ulteriore riduzione relativa del valore aggiunto rispetto ai consumi intermedi, dal 93% del 2007 e dall'84% del 2008 sino al 76,7% del 2010 ed al 74,6% stimato per il 2011.

**Tabella 28 -***Tab.1 - Superfici a seminativo utilizzate in Lombardia (ettari)*

	2008	2009	2010	2011	Var% 11/10
<b>Cereali</b>	486.496	455.517	437.671	430.806	-1,6%
<i>Frumento tenero</i>	80.908	66.425	58.015	45.050	-22,3%
<i>Frumento duro</i>	21.936	16.827	18.333	8.653	-52,8%
<i>Orzo</i>	29.132	24.960	23.353	17.357	-25,7%
<i>Riso</i>	93.372	101.676	107.192	105.708	-1,4%
<i>Granoturco ibrido</i>	253.741	238.276	220.579	242.436	9,9%
<i>Altri cereali</i>	7.407	7.353	10.199	11.602	13,8%
<b>Legumi secchi</b>	2.974	2.206	2.002	1.588	-20,7%
<b>Patate e ortaggi</b>	15.469	17.644	18.176	17.542	-3,5%
<b>Barbabietola da zucchero</b>	5.793	7.575	6.766	3.275	-51,6%
<b>Oleaginose</b>	14.548	28.932	32.540	32.918	1,2%
<b>Prati avvicendati</b>	80.869	81.873	86.847	87.277	0,5%
<i>Erba medica</i>	58.520	59.716	65.447	65.247	-0,3%
<i>Altri monofiti</i>	2.173	2.076	585	1.225	109,4%
<i>Polifiti</i>	20.176	20.081	20.815	20.805	0,0%
<b>Erbai</b>	158.896	166.134	176.339	186.096	5,5%
<i>Mais ceroso</i>	113.090	119.916	122.749	131.095	6,8%
<i>Loietto</i>	34.480	32.419	34.456	35.151	2,0%
<i>Altri monofiti</i>	3.038	3.534	6.856	7.692	12,2%
<i>Polifiti</i>	8.288	10.265	12.278	12.158	-1,0%

Fonte: elaborazioni DEPAAA su dati Istat e DGA Regione Lombardia

**Tabella 29 -***Tab.2 - Rese medie delle principali colture in Lombardia (100 kg/ha)*

	2008	2009	2010	2011	2011/10 %
Frumento tenero	60,1	51,5	58,5	50,7	-13,3%
Orzo	52,3	44,8	54,2	47,6	-12,2%
Riso	64,9	67,1	58,7	59,0	0,4%
Granoturco ibrido	116,1	106,1	115,5	118,8	2,9%
Soia	36,8	38,8	38,9	40,4	3,7%
Pomodoro industria	695	691	695	710	2,1%
Melone pieno campo	283	287	284	282	-0,7%
Melo	290	281	285	285	0,1%
Pero	209	210	214	217	1,5%
Uva da vino	81,2	83,5	88,2	88,0	-0,3%
Olive da olio	21,2	25,7	26,0	19,5	-25,0%
Mais ceroso	567	515	560	587	4,8%
Loietto	316	318	297	328	10,4%
Erba medica	692	656	483	484	0,0%

Fonte: elaborazioni DEPAAA su dati Istat e DGA Regione Lombardia

**Tabella 30 -**

*Tab.3 - Consistenze del bestiame in Lombardia*

	2008	2009	2010	2011	2011/10 %
Bovini capi totali	1.509.453	1.509.640	1.496.478	1.486.577	-0,7%
in allevamenti da latte	1.050.744	1.046.336	1.040.348	1.031.089	-0,9%
- di cui vacche	507.721	485.814	484.355	484.401	0,0%
in allevamenti da carne	458.709	463.305	456.130	455.488	-0,1%
- di cui vacche	54.595	54.182	53.903	55.058	2,1%
Resa latte (kg/vacca/anno)	7.367	7.709	7.718	8.087	4,8%
Bovini macellati	769.639	739.038	774.304	763.298	-1,4%
Ovini capi	123.517	126.023	128.125	130.567	1,9%
Caprini capi	83.813	87.166	88.970	88.602	-0,4%
Suini capi	5.060.689	4.907.278	4.841.277	4.738.037	-2,1%

Fonte: elaborazioni DEPAAA su dati Anagrafe Zootecnica

**Tabella 31 -**

*Tab.4 - Principali produzioni agricole lombarde (migliaia di tonnellate)*

	2008	2009	2010	2011	Var% 11/10
Cereali	4.333	3.822	3.796	3.917	3,2%
<i>Frumento</i>	613	474	441	274	-37,9%
<i>Riso</i>	590	673	630	623	-1,0%
<i>Granoturco ibrido</i>	2.945	2.528	2.547	2.880	13,1%
Patate e ortaggi	734	850	847	829	-2,2%
Frutta	96	92	92	91	-0,5%
Vino (.000 hl)	1.250	1.277	1.349	1.338	-0,8%
Carni bovine	380	371	364	361	-0,9%
Carni suine	813	832	823	811	-1,5%
Pollame	287	294	310	310	0,0%
Latte bovino e bufalino	4.267	4.287	4.279	4.362	2,0%
Uova (milioni di pezzi)	2.299	2.342	2.375	2.375	0,0%

Fonte: elaborazioni DEPAAA su dati Istat e DGA Regione Lombardia

## Tabella 32 -

Tab 5 - Dinamica del valore delle produzioni ai prezzi di base in Lombardia

Valori correnti in milioni di euro	2008	2009	2010	2011	Var%PPB	Var% Q	Var % P
<b>Coltivazioni agricole</b>	<b>2.164</b>	<b>1.833</b>	<b>1.936</b>	<b>2.003</b>	<b>3,5%</b>	<b>2,9%</b>	<b>0,5%</b>
Erbacee	1.357	1.091	1.145	1.161	1,4%	2,5%	-1,1%
- Cereali	943	681	740	767	3,7%	5,2%	-1,4%
- Legumi secchi	7	5	5	4	-26,1%	-26,7%	0,8%
- Patate e ortaggi	264	263	254	252	-0,7%	-2,2%	1,5%
- Industriali	33	42	47	39	-16,0%	-14,7%	-1,6%
- Fiori e piante da vaso	111	99	99	98	-1,0%	-3,5%	2,6%
Foraggere	473	433	472	518	9,8%	6,9%	2,7%
Legnose	333	310	319	324	1,6%	-1,4%	3,1%
- Prodotti vitivinicoli	151	141	147	157	6,1%	-0,8%	7,0%
- Prodotti dell'olivicoltura	1,7	2,1	1,4	0,9	-35,7%	-32,7%	-4,4%
- Frutta	47	41	44	43	-1,8%	-0,5%	-1,3%
- Altre legnose	134	126	127	124	-2,0%	-2,0%	0,0%
<b>Allevamenti zootecnici</b>	<b>4.127</b>	<b>3.834</b>	<b>3.839</b>	<b>4.265</b>	<b>11,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>11,2%</b>
Carni	2.285	2.191	2.167	2.384	10,0%	-1,5%	11,7%
-bovine	778	752	741	819	10,6%	-1,4%	12,2%
-suine	1.014	975	957	1.033	8,0%	-2,1%	10,3%
-avicole	400	372	380	438	15,3%	0,0%	15,3%
Latte	1.652	1.444	1.467	1.675	14,2%	2,0%	12,0%
Altri zootecnici	189	198	205	206	0,2%	0,0%	0,2%
Prodotti zootecnici non alimentari	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Attività dei servizi connessi</b>	<b>525</b>	<b>523</b>	<b>533</b>	<b>548</b>	<b>2,8%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,8%</b>
<b>Totale produzione beni e servizi agricoli</b>	<b>6.815</b>	<b>6.190</b>	<b>6.308</b>	<b>6.816</b>	<b>8,1%</b>	<b>0,9%</b>	<b>7,1%</b>
+ attività secondarie (agriturismo, trasformazione)	212	203	219	230	5,0%	5,0%	0,0%
- attività secondarie (imprese commerciali)	-109	-102	-105	-105	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Totale produzione branca agricoltura</b>	<b>6.918</b>	<b>6.291</b>	<b>6.422</b>	<b>6.941</b>	<b>8,1%</b>	<b>1,1%</b>	<b>6,9%</b>
- Consumi intermedi	3.767	3.549	3.634	3.975	9,4%	-0,8%	10,3%
<b>Valore aggiunto ai prezzi di base</b>	<b>3.151</b>	<b>2.742</b>	<b>2.789</b>	<b>2.966</b>	<b>6,4%</b>	<b>3,6%</b>	<b>2,7%</b>

Fonte: elaborazioni e stime DEPAAA su dati Istat e DGA Regione Lombardia

## Bibliografia

Parlamento Europeo (2011), “La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”, Relatore: Albert Deß, 23 giugno 2011.

Commissione Europea (2011), “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. A Budget for Europe 2020”, 27 giugno 2011.

Commissione Europea (2011a), Europeans and the European Union budget, Report, Standard Eurobarometer 75

Commissione Europea (2011b), Europeans and the European Union budget, Tables, Standard Eurobarometer 75

Arifl (2011), Analisi dei flussi del Mercato del Lavoro della Regione Lombardia. Rapporto Annuale Anno 2010

Arifl (2011a), Newsletter, n. 7, 28 aprile 2011-06-29



## *Dossier 8.2. “Risorse idriche: disciplina e politiche. Il tema della gestione dell’acqua”*

### 1. Elementi introduttivi

Nel corso dell’anno 2011 è emersa, su più fronti e per alcuni dei principali ambiti che connotano il settore idrico, una **situazione convulsa e incerta per modifiche normative e conflitti di diversa natura**, che peraltro sembrano perdurare anche in questi primi mesi del 2012.

Solo a livello istituzionale le questioni da affrontare su questi temi cominciano ad essere davvero molte non solo per quanto non ancora fatto a livello nazionale (ad es: Autorità di distretto idrografico, attuazione federalismo demaniale, individuazione dei criteri di gara per il rinnovo negli affidamenti legati al grande idroelettrico...), ma anche per le correlazioni che sul tema hanno alcuni recenti provvedimenti del Governo (soppressione degli Enti di regolazione dei grandi laghi e loro ricostituzione in un unico soggetto, sostanziale svuotamento delle funzioni di amministrazione attiva provinciale, con il c.d. “decreto Salva-Italia”, e suoi impatti sulle nasciture Aziende provinciali - già A.ATO - denominate “Uffici d’Ambito”, soppressione Agenzia per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua e sua incorporazione nell’Authority per l’Energia elettrica e il gas...).

Si è pertanto scelto di dar conto nel seguito dei principali cambiamenti (principalmente normativi) intercorsi nel settore che fanno perdurare lo stato di *impasse* complessivo del settore idrico, con specificità legata ai tre temi che per continuità con il dossier 2010, si è scelto di approfondire.

Tali cambiamenti non permettono peraltro di scorgere nelle politiche di settore una strategia chiara di gestione della risorsa né danno ancora spazio a considerazioni mature sulle implicazioni di una politica (in alcun modo) stabile. Un elemento comune ai tre settori considerati (civile, irriguo, idroelettrico) sembra tuttavia essere il **tema del confronto tra pubblico e privato**. Se per il servizio idrico integrato questo tema è ciò che ha alimentato, il dibattito referendario - seppur con accenti a volte ideologici – ma anche (cfr. par. 2), nel caso del settore irriguo alcuni Enti di gestione privata (Consorzi di Miglioramento Fondiario di II grado) sono attualmente soggetti a fusione con alcuni Consorzi di Bonifica e Irrigazione, di natura invece pubblica (cfr. par. 3); infine nel settore idroelettrico è cresciuta la richiesta di partenariati pubblici-privati locali in ottica di valorizzazione e di compartecipazione agli utili da parte dei territori interessati

dagli impianti, sebbene questa via non sembri risultare facilmente perseguibile dati gli esiti dell'ultima sentenza della Corte di dicembre 2011 (par. 4).

## 2. Il Servizio Idrico Integrato

Nell'analisi di settore resa disponibile nel dossier 2010 emerge come il Ciclo Integrato dell'Acqua sia stato oggetto di una complessa e a volte incoerente evoluzione nel quadro normativo nazionale di settore, con una conseguente incertezza di fondo che anche in Lombardia ha contribuito significativamente a rallentare il processo di riforma del servizio idrico, nonché a disincentivare la realizzazione di piani di investimento finanziariamente sostenibili e tecnicamente necessari per una tutela e oculata gestione della risorsa.

Un breve cenno va innanzi tutto fatto agli **esiti referendari** di giugno us per evidenziarne le ricadute sull'ordinamento nazionale e quindi regionale. Con specifico riferimento agli effetti derivanti dall'abrogazione dell'art. 23 bis (*Servizi pubblici locali di rilevanza economica*) del d.l. 112/2008 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), si può in particolare evidenziare che:

- l'abrogazione dell'art. 23-bis non comporta il "ripristino" delle disposizioni da quest'ultimo abrogate, in particolare del comma 13 dell'art. 113 del TUEL, con conseguente impossibilità per la legge regionale di prevedere la costituzione di società patrimoniali d'ambito a capitale interamente pubblico alle quali conferire in proprietà le reti, gli impianti e le altre dotazioni del servizio idrico integrato (vedi nel seguito contenuti sentenza Corte Cost. 320/2011);
- non si rilevano comunque lacune nell'ordinamento interno, in quanto in mancanza di una normativa nazionale che disciplina il settore trovano diretta applicazione la normativa comunitaria relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica (ancora Corte Cost, sent. n. 24/2011);
- non è pertanto più da ritenersi residuale il ricorso all'autoproduzione del servizio, da parte dell'ente locale (c.d. *in house providing*), in alternativa alla scelta dell'esternalizzazione;
- in mancanza dell'art. 23 bis ciò che viene meno è il particolare impulso alla privatizzazione, sicchè l'Ente locale può ora tornare a scegliere:
  - o di affidarlo all'esterno mediante gara;
  - o di affidare il servizio in via diretta ad una società mista, il cui socio privato sia stato previamente selezionato con una gara a doppio oggetto (senza più la soglia del 40%);

- di gestire il servizio *in house*, nel rispetto dei requisiti stabiliti dall'ordinamento comunitario (e, quindi, mediante soggetti totalmente pubblici partecipi dell'ente affidante e da questo dipendenti, sia sotto il profilo gestionale sia sotto il profilo finanziario).
- con riferimento alle regole applicabili alle gare, la norma generale di applicazione dovrebbe essere rappresentata dall'art. 30 comma 3 del Codice appalti sulle concessioni di pubblico servizio ed i principi in esso contenuti;
- con riferimento alle ricadute del referendum sull'ordinamento regionale di settore, in particolare la l.r. 26/2003, l'abrogazione dell'art. 23-bis non induce una perdita di efficacia giuridica della norma regionale.

Con riferimento al **quadro istituzionale di settore** va rilevato che, in attuazione alla disposizione statale (D.L. 25 gennaio 2010, n.2 coordinato con legge di conversione 26 marzo 2011, n.42) che ha previsto la soppressione delle Autorità d'ambito attribuendo alle Regioni il compito di individuare con legge il soggetto con cui sostituirle, la Regione Lombardia, con la l.r. n. 21 del 27 dicembre 2010, è di nuovo intervenuta modificando la propria legge di settore, anche per adeguarla alle sentenze della Corte Costituzionale eliminando i riferimenti al modello di separazione. Per quanto riguarda il trasferimento delle funzioni delle sopprimate Autorità d'Ambito, la scelta di Regione Lombardia è stata di attribuirle alle 12 Province (e al Comune di Milano), prevedendo che queste le esercitassero attraverso un'azienda speciale denominata "Ufficio d'Ambito" ed assegnando ai Comuni di ciascun Ambito poteri significativi (parere obbligatorio e vincolante della Conferenza dei Comuni). Va tuttavia detto che il modello scelto dal legislatore regionale ha trovato, dopo poco, significative difficoltà di attuazione nel nuovo scenario istituzionale, così come configurato nella recente "Manovra Monti" che prevede un sostanziale svuotamento delle funzioni di amministrazione attiva delle Province (art. 23 d.l. 201/2011). Spettano alla Provincia esclusivamente funzioni di indirizzo e di coordinamento; "lo Stato e le Regioni, con propria legge e secondo le rispettive competenze, devono trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Sorgono a tal proposito alcuni dubbi sulla competenza ad attribuire le funzioni in materia di servizio idrico; ciò perché la materia generale dei servizi Pubblici Locali incrocia le materie di competenza esclusiva statale della concorrenza e – per l'idrico nello specifico – della tutela ambientale. La giurisprudenza costituzionale (Co. Cost. 128/2011) riconosce, in ogni caso, al legislatore regionale un'ampia sfera di discrezionalità nella scelta dei modelli organizzativi del servizio idrico, con specifico riguardo all'individuazione della competenza amministrativa per lo svolgimento delle funzioni ex A.ATO.

Di tali margini di discrezionalità la Regione deve tener quindi conto, nella prospettiva della:

- ridefinizione di ruolo delle Province;

- non riconducibilità del servizio idrico alle funzioni fondamentali dei Comuni (ex L. 42/2009 e D.Lgs. 216/2010);
- necessità di valutare una diversa attribuzione delle funzioni ex A.ATO.

Quanto al **modello gestionale**, gli spazi per il legislatore regionale sono già stati limitati dalla giurisprudenza costituzionale. Il modello elaborato dalla Regione sin dal 2003,<sup>24</sup> è stato infatti oggetto di ricorsi davanti la Corte Costituzionale le cui successive sentenze hanno dichiarato illegittime alcune parti della L.R. 26/2003 e s.m.i.<sup>25</sup> in quanto ritenute lesive dell'autonomia degli Enti locali e delle competenze esclusive statali in materia di ordinamento degli Enti locali stessi.

L'ultima revisione alla legge 26 (l.r. 21/2010) ha mantenuto la sola possibilità di costituzione di Società patrimoniali di ambito (come previsto dall'art. 113 del TUEL), senza però dare loro la possibilità di svolgere compiti di gestione. Il Governo ha comunque ritenuto di dover impugnare ancora questa parte della legge di fronte alla Suprema Corte con delibera del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2011. La successiva sentenza della Corte (n. 320/2011) ha evidenziato l'impossibilità, per la legge regionale, di prevedere la costituzione di società patrimoniali d'ambito a capitale interamente pubblico alle quali conferire in proprietà le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali del Servizio idrico integrato, nonché di assegnare alle stesse l'espletamento delle gare per l'affidamento del servizio. In altre parole la cessione delle reti a un soggetto esterno sarebbe contrario al vincolo giuridico della proprietà pubblica, ambito nel quale lo Stato detiene competenza esclusiva.

Si è aperta dunque una fase di ripensamento complessivo sul tema.

In relazione a quanto sin qui detto, si può rilevare che, dopo oltre 15 anni dall'emanazione della legge Galli, il processo di riforma del servizio idrico in Lombardia non è ancora terminato e pertanto gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità previsti dal processo di industrializzazione del servizio idrico sono stati solo parzialmente conseguiti. Per quanto riguarda in particolare la scelta del modello gestionale, escludendo le province dove ancora non si è completato il processo di integrazione a livello di ambito (Sondrio, Varese e in parte Como), avevano aderito al modello di separazione tra gestione ed erogazione, precedentemente previsto dalla legge regionale, gli ambiti di Cremona, Lecco,

---

<sup>24</sup> Nel modello gestionale lombardo si configurava la possibilità, successivamente tramutata in obbligo, di separare l'attività di gestione delle reti da quella di erogazione del servizio e di conferire le reti e gli impianti a società di capitali a partecipazione totalmente o parzialmente pubblica. In tal modo sarebbe stato il soggetto proprietario a gestire la realizzazione degli interventi e a richiedere i prestiti agli istituti finanziari, avendo come garanzia il proprio patrimonio e aumentando in tal modo la bancabilità degli investimenti.

<sup>25</sup> L.R. 26/2003 "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche". In particolare due sentenze della Suprema Corte (307/2009 e 142/2010) hanno dichiarato illegittime le parti della legge che prevedevano l'obbligo di separazione tra gestione della rete ed erogazione del servizio (cd. *unbundling*) e che definivano i poteri della Regione rispetto ai Piani di Ambito delle A.ATO, al monitoraggio della qualità del servizio e alla determinazione delle tariffe.

Mantova, Milano provincia e Pavia. Attualmente il sovrapporsi del processo di trasferimento di funzioni da A.ATO a Province con l'incertezza delle norme nazionali in merito alle modalità di affidamento (in base all'esito del Referendum abrogativo sul tema del 12-13 giugno us), l'incertezza sulla possibilità di avere una società patrimoniale (in base all'esito dell'impugnativa sulla l.r. 21/10), nonché l'incertezza sul destino delle province stesse, hanno rallentato l'assunzione di decisione circa il modello gestionale; a livello regionale e locale si stanno quindi analizzando le diverse alternative in attesa dello stabilizzarsi del quadro normativo di riferimento.

Il 2011 si caratterizza quindi per la sospensione di ogni decisione rilevante, e ciò non potrà che avere ripercussioni negative sui tempi di costruzione delle premesse per una significativa politica di investimenti. Se consideriamo che, oltre alle province in cui non si è compiuto il processo di integrazione previsto dalla legge Galli, in alcune altre non è stato portato a termine il passaggio al gestore unico della gestione del servizio sull'intero territorio dell'ambito, si comprendono i motivi dell'esistenza di una elevata numerosità di operatori che, a vario titolo, effettuano il servizio su uno, due o su tutti e tre i segmenti. A questo insieme di aziende vanno poi sommate le gestioni in economia da parte dei Comuni, che a fine maggio 2011 risultavano essere 655 (cfr. Tab. 1). Per una corretta lettura della tabella si deve tener conto che la gestione in economia può riguardare anche un solo segmento del servizio (fognatura, depurazione o acquedotto), mentre i 150 operatori complessivi non corrispondono alla somma di colonna perché alcuni sono operativi contemporaneamente in più province.

In un ulteriore aggiornamento (cfr. [www.ors.regione.lombardia.it](http://www.ors.regione.lombardia.it), consultato in data 10 aprile '12) sul territorio regionale risultavano essere presenti 131 operatori, mentre i Comuni con la gestione in economia di almeno un segmento del servizio (acquedotto, fognatura, depurazione) erano scesi a 629.

**Tabella 1 – Operatori del Servizio Idrico Integrato in Lombardia**

<b>Province</b>	<b>Comuni in economia</b>	<b>Operatori diversi</b>
Bergamo	75	9
Brescia	52	11
Como	122	25
Cremona	111	12
Lecco	12	10
Lodi	0	1
Mantova	2	10
Milano città'	0	1
Milano provincia	31	17
Monza e Brianza	11	13
Pavia	43	21
Sondrio	71	14
Varese	125	32
<b>Totale</b>	<b>655</b>	<b>150</b>

*Fonte:* Regione Lombardia, DG Ambiente, Energia e Reti (agg. maggio 2011)

Oltre al superamento dell'*impasse* normativa con la conseguente definizione di un modello gestionale del servizio idrico, gli obiettivi più urgenti per pervenire a un SII riformato e adeguato ai tempi risultano pertanto essere l'integrazione della gestione (con il superamento delle gestioni in economia e della frammentazione aziendale, nonché l'individuazione del gestore d'ambito), l'elaborazione e approvazione di Piani d'Ambito dotati di un'adeguata copertura finanziaria, nonché una contrattualizzazione puntuale e vincolante che garantisca il rispetto dei diritti degli utenti.

La programmazione degli interventi, e quindi degli investimenti necessari, attraverso la pianificazione d'ambito, dovrà in particolare essere sempre più orientata a colmare i fabbisogni infrastrutturali, valutati, grazie alla disponibilità di una base conoscitiva adeguata, anche alla luce degli obiettivi di qualità ambientale delle risorse idriche, di cui alla Direttiva 2000/60/CE, così come declinati nella principale pianificazione vigente di settore (vedi il Piano di gestione del distretto idrografico del Po), nonché degli obblighi derivanti dalla Direttiva 91/271/CE in materia di trattamento delle acque reflue urbane. A questo proposito la procedura di infrazione<sup>26</sup>, cui è attualmente soggetta anche la nostra Regione per la mancata applicazione, in alcuni territori comunali, proprio di quanto previsto dalla Direttiva 91/271/CEE, impone di porre molta attenzione sulla necessità di completare l'allacciamento delle reti fognarie agli impianti di depurazione, e di contenere le perdite nel sottosuolo attraverso adeguate opere di manutenzione. Relativamente ai fabbisogni di adeguamento delle infrastrutture di depurazione emerge inoltre come non sia assolutamente trascurabile il numero di impianti incapaci di garantire il rispetto dei valori limite allo scarico (imposti a livello nazionale e in modo più restrittivo a livello regionale) e che pertanto abbisognano di interventi strutturali di adeguamento per l'affinamento del tipo di trattamento.

L'efficace attuazione dei Piani d'Ambito pone quindi degli obiettivi di miglioramento qualitativo, sia in termini di servizio all'utenza che di qualità ambientale, che dovrebbero rappresentare la contropartita per l'aumento dei livelli

---

<sup>26</sup> Nel dossier 2010 le procedure di infrazione in corso erano due; tuttavia la procedura 2000/5152 - in cui rientrava la questione lombarda legata al depuratore di Gornate Olona (VA), e agli allacciamenti fognari da parte dei Comuni interessati - è stata ufficialmente archiviata dalla CE poichè gli ultimi allacciamenti, che hanno portato a una piena conformità ai dettati normativi, sono stati completati entro il termine previsto (30 aprile 2011). Per quanto riguarda la procedura di infrazione n. 2009/2034 - relativa agli agglomerati >10.000 A.E. (Abitanti Equivalenti) in area sensibile non conformi a Direttiva 271/91/CE - in data 25/05/2011 Regione Lombardia ha ricevuto la lettera di "Parere motivato" dalla CE che comprendeva 55 agglomerati lombardi. Va evidenziato che il Parere motivato costituisce l'ultima fase della procedura che precede l'esame della Corte di Giustizia europea al fine dell'emissione della condanna. In seguito al monitoraggio completato a fine 2011, risultavano ancora non pienamente conformi alla direttiva 36 agglomerati lombardi. Per ottenere l'archiviazione della procedura, per ogni agglomerato occorre documentare l'avvenuto collaudo delle opere realizzate al fine di raggiungere la conformità alla direttiva CE (completamento reti fognarie, collettamenti e/o impianti depurazione).

tariffari da prevedere con il duplice scopo di rilanciare gli investimenti e di creare una gestione in grado di “autofinanziarsi” - attraverso appunto le entrate tariffarie - secondo il principio, introdotto dalla normativa comunitaria, del *Full Cost Recovery*.

### 3. Il settore irriguo

Nell'analisi di settore, resa disponibile nel dossier 2010 emerge la complessa situazione dell'irrigazione regionale sia da un punto di vista gestionale, con la coesistenza di soggetti di natura pubblica e di natura privata, che infrastrutturale, con un complesso ed esteso reticolo con funzioni irrigue e/o di bonifica. Tale situazione è frutto delle modalità diversificate di evoluzione storica che l'irrigazione ha avuto, ma anche delle caratteristiche ambientali e agricole del territorio lombardo.

Per tale settore, a seguito di quanto previsto all'art 27 della Legge 28 febbraio 2008, n. 31<sup>27</sup>, si è avviato a livello regionale il percorso di riordino dei Consorzi di Bonifica e di Miglioramento Fondiario in un'ottica di razionalizzazione dei costi e dei servizi offerti e in linea con le indicazioni date dall'intesa siglata in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni nel dicembre 2008, prime tra tutte il principio che in ciascun comprensorio possa operare un solo Consorzio di bonifica. Tale riordino è stato in particolare finalizzato a maggiori economie di scala e orientato da principi di sussidiarietà, efficacia ed efficienza nell'azione.

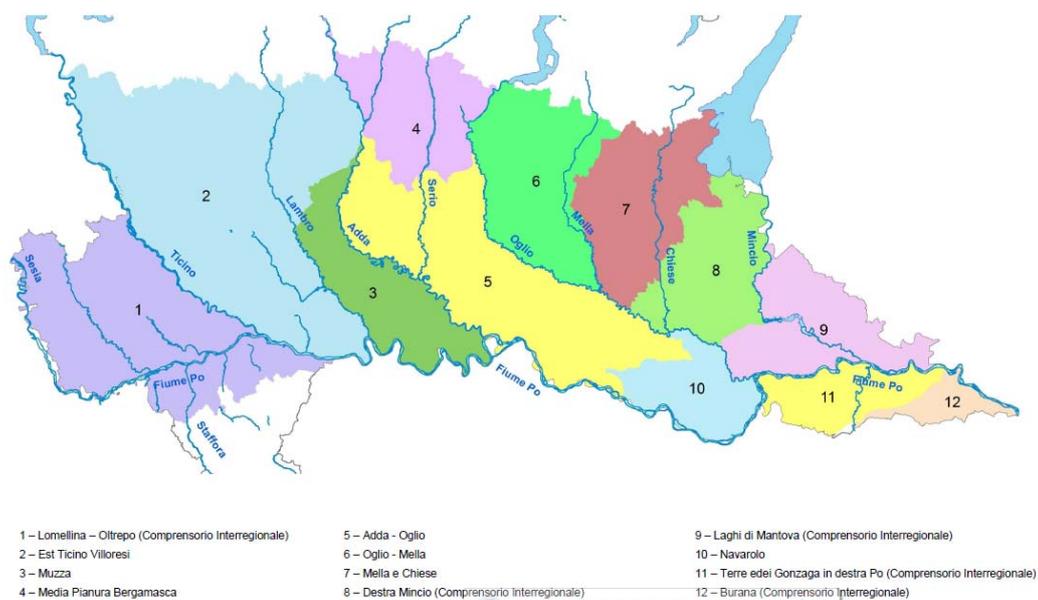
Il primo importante passo di tale percorso è stata la **nuova delimitazione dei comprensori di bonifica e irrigazione**, condotta secondo quanto previsto negli artt. 78 e 79 bis della L.R. 31/2008 e la cui iniziale proposta è stata pubblicata con dgr n. 1074 del 22 dicembre 2010, prevedendo da subito una riduzione del loro numero dai 20 esistenti a 12 (cfr. Fig. 1 e Tab. 2). Tale proposta è derivata da uno studio specifico commissionato all'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Ingegneria Agraria, poi modificato e integrato per recepire esigenze gestionali nonché osservazioni e indicazioni formulate dai vari *stakeholders* incontrati in specifici incontri (periodo luglio-dicembre 2010), in particolare: Organizzazioni Professionali Agricole, Consorzi di Bonifica e di Miglioramento Fondiario di II grado, URBIM Lombardia e Sindacati dei Lavoratori. Seguendo la procedura di cui al comma 3 dell'art. 78 della LR 31/2008, tale proposta è poi stata trasmessa dalla Giunta regionale ai Comuni, alle province e ai Consorzi di Bonifica interessati, affinché esprimessero un parere entro 60 giorni dal suo ricevimento. Conclusi i termini per l'esame e la presentazione dei pareri l'attività di controdeduzione da parte della Giunta, finita la quale il provvedimento,

---

<sup>27</sup> Legge 28 febbraio 2008, n. 31 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria”

unitamente alle osservazioni ricevute e controdedotte, è stato sottoposto all'attenzione dell'VIII Commissione Consiliare per il parere di competenza. A seguito di questo si sono svolti alcuni approfondimenti, in corrispondenza di alcune specifiche realtà comunali, che hanno infine portato all'approvazione, con **dgr n. 2994 dell'8 febbraio 2012**, della nuova delimitazione delle 12 aree comprensoriali, di cui 4 interregionali (Fig. 1).

**Figura 1 – Nuova delimitazione dei Comprensori di Bonifica e Irrigazione**



Fonte: Regione Lombardia (dgr 2994/2012)

In parallelo sono state condotte le attività legate strettamente al **riordino degli enti consortili** con la predisposizione, e quindi approvazione, della **L.R. 25/2011** che in parte modifica la LR 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale), dettando altresì disposizioni proprie. L'**art. 2** della L.R. 25/2011 prevede infatti disposizioni che non entrano nell'articolato della l.r. 31/2008, avendo natura transitoria ed essendo destinate ad esaurire i propri effetti al termine del procedimento di riordino dei consorzi. In esse si dispone in particolare che i Consorzi di bonifica di primo grado e i Consorzi di miglioramento fondiario di secondo grado, esistenti alla data di efficacia della ridelimitazione dei rispettivi comprensori, saranno soggetti a fusione e le relative funzioni saranno assunte dai nuovi Enti. Tale processo, finalizzato a recepire il principio *“un solo consorzio di bonifica di primo grado per comprensorio, avente natura di ente pubblico economico a carattere associativo”* (salvo che per il comprensorio dell'associazione Est Sesia e del consorzio Valle del Ticino, nel quale l'associazione assumerà anche le funzioni del consorzio), avverrà secondo tempi, procedure e modalità stabilite dal presente articolo.

Dopo la fase di ridelimitazione per attuare il riordino la Giunta regionale sta ora svolgendo un **percorso di accompagnamento** che si esplica soprattutto attraverso la definizione di una disciplina operativa ed organizzativa del processo di transizione dai consorzi soggetti a fusione alla costituzione dei nuovi consorzi, processo che ha tempi molto serrati e che si preannuncia più critico nei casi di fusione tra enti con natura giuridica diversa (pubblica e privata) (cfr. Tab. 2).

**Tabella 2 – Elenco dei nuovi comprensori e raffronto con consorzi presenti oggetto di eventuale fusione e riordino**

<b>Comprensori nuovi</b>	<b>Comprens. passati</b>	<b>Consorzi presenti oggetto di riordino</b>	<b>Natura giuridica</b>
1. Lomellina/Oltrepo (interregionale)	1 e 5	Ass. Irrigazione Est Sesia e C. B. Valle del Ticino	Privata e pubblica
2. Est Ticino Villorosi	4	C. B. Est Ticino Villorosi	Pubblica
3. Muzza	8	C. B. Muzza Bassa Lodigiana	Pubblica
4. Media Pianura Bergamasca	6	C. B. Media Pianura Bergamasca	Pubblica
5. Adda - Oglio	7	Consorzio Miglioram. Fondiario II grado Adda-Serio, C. B. Naviglio Vacchelli e C. B. Dugali	Privata e pubblica
6. Oglio - Mella	9 e 10	C. B. Sinistra Oglio, C. B. Biscia Chiodo Prandona e Consorzio Miglioramento Fondiario di II grado Mella e Fontanili.	Pubblica e privata
7. Mella e Chiese	13 e 14	CC. BB. Medio Chiese e Fra Mella e Chiese	Pubblica
8. Destra Mincio (interregionale)	15 e 17	CC. BB. Alta e Media Pianura Mantovana e Colli Morenici	Pubblica
9. Laghi di Mantova (interregionale)	18 e 19	CC. BB. Sud Ovest Mantova e Fossa di Pozzolo	Pubblica
10. Navarolo	16	C. B. Navarolo agro Cremonese Mantovano	Pubblica
11. Terre dei Gonzaga in destra Po (interregionale)	20 e 21	C. B. Terre dei Gonzaga in destra Po	Pubblica
12. Burana (inter.)	22	C. B. Burana	Pubblica

In particolare, ai sensi di quanto previsto all'art 2, ha appena costituito gli organismi collegiali nei casi di fusione di più consorzi e approvato le linee guida per la disciplina operativa ed organizzativa del processo di transizione dai consorzi soggetti a fusione alla costituzione dei nuovi consorzi. Dovrà inoltre a breve approvare il regolamento regionale per la disciplina del procedimento

elettorale dei consorzi di bonifica e le linee guida per la redazione dello Statuto tipo dei consorzi. Elezioni e designazioni dovranno compiersi entro fine 2012.

Gli organismi collegiali (ciascuno composto dai presidenti dei consorzi soggetti a fusione e da un delegato nominato dal Presidente della Giunta regionale che lo presiede) hanno il compito principale di predisporre gli atti di ricognizione del patrimonio e del personale dei consorzi soggetti a fusione oltre a indire e gestire le elezioni. Il regolamento elettorale detta le norme sia per l'elezione dei nuovi Consigli di Amministrazione (CdA) e dei nuovi presidenti dei consorzi sia per la designazione dei rappresentanti di Regione Lombardia, Provincie e Comuni nel CdA.

Oltre al percorso di riordino in corso, per quanto riguarda i Consorzi di Bonifica va anche fatto cenno al ruolo importante che essi detengono sempre più in chiave di **difesa del suolo** e di riduzione del rischio idrogeologico nelle aree di pianura<sup>28</sup>; ruolo svolto soprattutto attraverso le funzioni di polizia idraulica sul reticolo di bonifica ed eventualmente sul reticolo idrico minore e/o principale, previa stipula di apposita convenzione rispettivamente coi Comuni interessati e/o con la Regione<sup>29</sup>.

#### 4. Il settore idroelettrico

Questo paragrafo, nell'intento di aggiornare sinteticamente l'analisi sul comparto idroelettrico restituita nel dossier 2010, fa sua l'attività svolta per la redazione del dossier 2011 dal titolo "*Le grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico: implicazioni per la Lombardia*" (cod. 2011C001.3). Per ulteriori approfondimenti rispetto a quanto qui riportato si rimanda pertanto al Dossier integrale del dossier appena citato e consegnato di recente per la sua pubblicazione sul sito dedicato.

Il ruolo significativo svolto da tale comparto nella realtà regionale è testimoniato dal fatto che la Lombardia rappresenta la prima regione in Italia sia in termini di potenza installata che di produzione annua. Da sola copre infatti quasi  $\frac{1}{4}$  della produzione nazionale. In particolare il parco idroelettrico lombardo a fine 2010 era composto complessivamente da 439 impianti (cfr. Tab. 3), di cui:

- 82, relativi a grandi derivazioni idroelettriche (ovvero con potenza nominale<sup>30</sup> superiore a 3 MW), detengono circa il 60% della portata

---

28 A conferma di ciò si consulti la Comunicazione del Presidente, di concerto con gli assessori Belotti, Raimondi e La Russa, alla Giunta nella seduta del 22 dicembre 2011.

29 Le nuove disposizioni in materia sono contenute nella dgr n. 2762 del 22 dicembre 2011 "Semplificazioni dei canoni di polizia idraulica e riordino dei reticoli idrici".

<sup>30</sup> Con potenza nominale si intende la potenza nominale media così come definita nel disciplinare di rilascio della concessione

complessivamente concessa ad uso idroelettrico ed hanno una potenza nominale pari a circa l'88% di quella idroelettrica concessa in regione;

- i restanti 357, relativi a piccole derivazioni, rappresentano invece, nonostante il numero elevato, soltanto il 12% della potenza nominale totale.

**Tabella 3 – Impianti idroelettrici in Lombardia, suddivisi per classi di potenza nominale**

	<i>Classi di Potenza Nominale</i>	<i>n. impianti</i>	<i>Potenza Nominale complessiva in MW</i>	<i>% rispetto al totale</i>
Grandi derivazioni	< 10 MW	49	243.6	14%
	10-30 MW	20	377.9	22%
	30-100 MW	10	499.3	30%
	>100 MW	3	350.4	21%
	TOTALI	82	1471.3	88%
Piccole derivazioni	< 3 MW	357	209.8	12%

*Fonte: dati forniti da Regione Lombardia, aggiornamento fine 2010*

Le province lombarde con il maggior numero di grandi impianti ad uso idroelettrico sono rispettivamente quelle di Sondrio, Brescia e Bergamo, ovvero quelle con maggiore territorio montuoso.

Va evidenziato come alla fine degli anni '90 l'attuazione della riforma federalista da una parte e la liberalizzazione del mercato elettrico dall'altra abbiano pian piano indotto profondi mutamenti del settore, sia in termini di assetto delle competenze, con una maggior delega di competenze a Regioni ed Enti Locali, sia in termini di dinamiche di produzione/vendita dell'energia elettrica e, quindi, di maggior remuneratività dell'attività.

L'affacciarsi sempre più forte della crisi ha quindi indotto le Comunità locali a far sentire la propria voce reclamando per esse un diritto, in considerazione dello sfruttamento di risorsa idrica sopportata *in loco*, a partecipare agli utili dell'attività industriale.

I più recenti provvedimenti normativi, assunti a livello nazionale e regionale, vanno proprio in questa direzione. Ciò producendo - in una materia così complessa e profondamente interrelata alle dinamiche di tutela della concorrenza ma anche dell'ambiente - una situazione conflittuale, e quindi di *impasse*, sia a livello interistituzionale che con il comparto industriale interessato.

In uno scenario connotato da impulsi contrastanti tra i diversi attori, fa appunto capolino la strada della "ripubblicizzazione" del settore, strada che sta cercando di percorrere Regione Lombardia, sollecitata dalla sua Valtellina e dall'esperienza del Trentino Alto Adige. Potrebbe essere questo il destino dell'idroelettrico italiano? Quali ne sarebbero le implicazioni? Lo scenario di settore, scarsamente governato da una direzione chiara, rende difficile rispondere a tali quesiti.

Di fatto sino ad oggi, per vari passaggi normativi succedutisi nel corso del secolo scorso che avevano progressivamente condotto alla liberalizzazione del settore - passaggi per i quali si rimanda al dossier citato - le concessioni del

“grande idroelettrico” lombardo non sono mai scadute e la prima scadenza di fine 2010 poneva tutta una serie di problematiche che andavano affrontate con assoluta priorità. La risposta a tale complessa situazione è stata la Legge 122/2010 che si è proposta di “risolvere” le questioni aperte con l’art. 15 comma 6 di modifica all’art 12 del D.Lgs. 79/99, in particolare:

- prorogando di 5 anni le concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico in vigore;
- prevedendo un ulteriore proroga di 7 anni nel caso in cui le concessioni, “ricadenti in tutto o in parte nei territori delle province individuate mediante i criteri di cui all’articolo 1, comma 153, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296” (Como, Sondrio, Brescia, Verbania e Belluno), siano conferite dai titolari, anteriormente alla pubblicazione del relativo bando di indizione della gara, a SpA a composizione mista pubblico-privata partecipate, dalle province di cui sopra, nella misura del 30-40 per cento del capitale sociale;
- prevedendo un nuovo termine (entro fine gennaio 2011) per la definizione delle regole per le procedure di gara e dichiarando di fatto “trattenuto” il canone aggiuntivo versato dagli operatori antecedentemente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2008.

Tale legge è stata quindi oggetto di ricorso sia dell’UE<sup>31</sup> che delle Regioni Liguria ed Emilia Romagna.<sup>32</sup>

La procedura di infrazione UE 2011/2026 in particolare evidenziava che la proroga automatica, senza indizione di gara, delle autorizzazioni di sfruttamento delle acque ai fini della produzione di energia elettrica avrebbe conferito una posizione privilegiata agli attuali prestatori, impedendo di fatto ad altre società, in particolare quelle straniere, di presentare domanda per il rilascio delle predette concessioni. Ciò costituendo una restrizione alla libertà di stabilimento (ex art. 49 del Trattato per il Funzionamento dell’Unione Europea).

Il ricorso delle Regioni poneva invece l’attenzione in particolare sull’art. 15, comma 6-ter, lett. b) e lett. d) in quanto - con riferimento alle proroghe automatiche concesse *ope legis* di 5 anni (lett. b), estendibili a 12 (lett. d) - veniva ritenuto lesivo delle competenze concorrenti regionali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, comma 3, Cost.).

In tale contesto, la Regione Lombardia, facendo proprie le ragioni del ricorso delle altre Regioni (con particolare riferimento alle proroghe da riconoscere automaticamente), con l’art. 14 LR 19/2010 recepiva solo parzialmente i contenuti della Legge 122/2010.

Tale disposizione è stata oggetto di ricorso dello Stato, risultando in particolare contestate dal livello nazionale le disposizioni che:

---

<sup>31</sup> Procedura di infrazione 2011/2026 in materia di concessioni idroelettriche;

<sup>32</sup> Ricorso Regione Emilia Romagna nei confronti della presidenza del Consiglio dei Ministri, n. 106 del 2010 n° parte 1 pubbl. su G.U. del 15/12/2010 n. 50; Ricorso Regione Liguria, n. 102 del 2010 n° parte 1 pubbl. su G.U. del 01/12/2010 n. 48

- ponevano in capo a Regione Lombardia la determinazione dei requisiti e dei parametri delle procedure di gara per l'affidamento delle concessioni;
- prevedevano l'acquisizione automatica al patrimonio regionale dei beni demaniali afferenti all'attività idroelettrica, secondo una disciplina diversa da quella dettata dallo Stato (cfr. D.Lgs. 85/2010);
- consentivano nei territori montani di affidare le concessioni direttamente a società miste pubblico-private, in deroga alla disciplina statale di affidamento della concessione.

L'anno trascorso del 2011 è stato quindi caratterizzato dalle pronunce della Corte Costituzionale.

In particolare, con Sentenza n. 205/2011, ha accolto il ricorso delle Regioni Liguria ed Emilia Romagna ritenendo incostituzionale il riconoscimento di proroghe di 5 anni, estendibili a 12 .

Con Sentenza n. 339/2011 la Consulta si è invece pronunciata sul ricorso mosso dallo Stato nei confronti di Regione Lombardia, riconoscendo l'illegittimità costituzionale di alcune parti della lr 19/2010 (art. 14 commi 3, 7, 8, 9 e 10).

In primo luogo la sua illegittimità troverebbe fondamento nel fatto che l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza, con la conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, allo Stato (ex art. 117, co. 2, lett e, Cost.). Neppure la tesi secondo cui sarebbe stato proprio il legislatore statale, con "apposita clausola di cedevolezza", a riconoscere la competenza legislativa regionale, viene condivisa dalla Corte.

Il richiamo, effettuato dall'art. 14, al D.Lgs. 85/2010 non varrebbe inoltre a giustificare l'intervento regionale sugli impianti del "grande idroelettrico" poiché questi non rientrerebbero nella proprietà/disponibilità della Regione, non essendo ancora ricompresi nel novero dei beni pubblici della Regione medesima indicati nel citato D.Lgs. (mancano i decreti attuativi).

In ogni caso la normativa censurata, nella parte in cui prevede affidamenti diretti (ovvero senza gara), si porrebbe in contrasto con i principi generali dell'ordinamento nazionale e comunitario in tema di concorrenza e, quindi, costituirebbe violazione dell'art. 117 co. 1, Cost.

Tale complessiva situazione di *impasse normativa*, sia a livello nazionale che regionale, costituirebbe ancora una volta conseguenza diretta della significativa frammentazione di competenza sul tema idrico ai diversi livelli di governo, già emergente lo scorso anno nella prima versione del dossier sul tema condotto per conto del Consiglio (Consiglio regionale della Lombardia e IReR, 2010)

Per una lettura completa del quadro normativo, vanno infine tenute presenti le condizioni di favore delle Province e Regioni autonome (in termini di maggiori competenze per gestione del demanio idrico e autonomia impositiva), grazie alle quali in alcuni casi (vedi Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta) è stato possibile gestire con grande autonomia l'assegnazione delle concessioni a società miste pubblico-private. Ciò crea infatti un precedente importante nella soluzione definitiva del tema in ambito nazionale.

Il quadro è infine reso complesso anche dal fatto che il tema idroelettrico si

pone a cavallo tra il tema idrico e quello energetico, due questioni che in alcuni casi sembrano rivolte al perseguimento di finalità fra loro apparentemente antitetiche o, perlomeno, difficilmente conciliabili.

Da quanto sin qui detto emerge anche per il settore idroelettrico un quadro complessivo piuttosto confuso e connotato da impulsi che sembrerebbero, alla scala globale e a quella locale, quasi contrapposti. Da una parte risultano evidenti le spinte più globali verso la tutela della concorrenza e lo sviluppo del mercato libero; dall'altra si alza forte la voce più locale che reclama, in ottica di sussidiarietà e federalismo, il recupero e la valorizzazione dei territori attraverso nuovi meccanismi di sinergia pubblico-privato orientati a sviluppare progetti comuni con vantaggi sia per gli Enti locali che per gli operatori industriali del settore.

Più che risposte sembrano quindi emergere ancora ulteriori domande. Che rapporto esiste tra la tutela della concorrenza e del mercato libero, promossi in sede europea, con i tentativi locali di “ripubblicizzazione” del settore? Quale direzione assumerà il governo italiano su questi temi e su quelli più istituzionali che indirettamente vanno a connotare la *governance* di sistema?

Purtroppo non risulta ad oggi possibile rispondere con sufficiente realismo e completezza alle questioni appena poste che tuttavia certamente dovranno presto trovare una direzione, sia in considerazione delle recenti pronunce della Corte sulla normativa nazionale e regionale di settore sia per i prossimi passi del Governo nelle materie qui incrociate.

## Conclusioni

Ripercorrendo le vicende della regolamentazione lombarda sul servizio idrico, emerge come la Regione abbia, nell'impianto normativo attuale, limitata autonomia decisionale. Le sentenze della Corte costituzionale su questo tema evidenziano una costante rivendicazione di competenza del livello nazionale in materia di regolazione e organizzazione del servizio idrico integrato, senza tuttavia che ciò abbia poi indotto una revisione complessiva della strategia sul tema.

L'*impasse* che da anni sta vivendo il settore sta producendo un forte immobilismo a livello locale, in termini di investimenti e di politiche attive per la tutela del bene acqua e la manutenzione delle reti. Tutto ciò con conseguenze significative sugli aspetti di qualità dell'acqua, che invece rientrano nelle competenze programmatiche e pianificatorie delle Regioni, che devono anche rispondere alle procedure di infrazione comminate dall'Unione Europea in merito al mancato recepimento di quanto previsto dalla Direttiva 271/91/CE sul trattamento delle acque reflue urbane, attraverso la messa a disposizione dei dati e l'interlocuzione con Province e Comuni.

Un nuovo e chiaro equilibrio del quadro delle competenze Stato-Regione in materia di servizio idrico (e più in generale di acqua), sia pure complesso e

frammentato, è quindi preliminare a ogni scelta gestoria che sia economicamente, socialmente e ambientalmente sostenibile.

Con riferimento agli esiti della sentenza della Corte costituzionale n. 320/2011 va ricordato come il vincolo di demanialità delle reti idriche, previsto dalla legge nazionale, riduca la discrezionalità regionale rispetto alla possibile individuazione di un modello di gestione che ne consenta il trasferimento a titolo di proprietà in favore di soggetti esterni. La piena attuazione della riforma del federalismo demaniale potrebbe, ad esempio, incidere proprio sotto questo profilo definendo uno spazio decisionale regionale relativo al regime di trasferimento delle reti idriche e, di conseguenza, all'individuazione di nuove forme di gestione dei servizi idrici.

Dovendo, diversamente, confrontarci con l'impianto normativo vigente, nel quadro delle suggestioni provenienti dell'attuale scenario riformatore a livello nazionale, sembrano auspicabili per il prossimo futuro sia una governance di sistema meno deficitaria sotto il profilo delle pratiche di controllo sull'operato delle società di gestione (in qualunque forma esse siano costituite), che una modifica dell'equilibrio nella ripartizione di competenze Stato-Regioni, favorevole alla prevalente attribuzione alle Regioni del ruolo di indirizzo e di definizione del modello di gestione del servizio idrico, e allo Stato della definizione dei principi in materia, oltreché di regolazione e garanzia, esercitate, per suo conto, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Non vanno infine dimenticate, ampliando lo sguardo alla gestione del bene acqua nella sua interezza e complessità secondo la visione introdotta dalla Direttiva 2000/60/CE, le connessioni esistenti con le vicende lombarde legate ad altri settori di utilizzo della risorsa idrica, quali il comparto idroelettrico e quello irriguo, anch'essi attraversati – come visto - dalle profonde trasformazioni di governance in atto e alla ricerca di un nuovo modello di gestione, di un nuovo rapporto tra pubblico e privato, di un più efficace impiego delle risorse a livello locale.

Per tutto quanto detto l'esperienza lombarda costituisce un buon laboratorio di sperimentazione a livello nazionale che può e potrà dare interessanti spunti per un auspicabile e repentino ridisegno complessivo della governance di settore.